

公職人員財產申報法施行二十周年研討會

會議實錄

主辦單位：監察院

時 間：中華民國 102 年 7 月 2 日

地 點：監察院一樓禮堂

監察院 編印

中華民國 102 年 12 月

目 錄

序

壹、開幕致詞..... 1

主持人：王建煊 監察院院長

貳、業務口頭報告..... 3

主持人：趙昌平 監察委員

書面資料

參、議題一：利益衝突與財產申報..... 33

引言人：洪家殷 東吳大學法學院院長

報告人：陳英鈴 中央大學法律與政府研究所教授

與談人：仇桂美 監察院訴願審議委員會委員

與談人：張永明 高雄大學財經法律學系教授

書面資料

肆、議題二：我國公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限..... 67

引言人：洪昭男 監察委員

報告人：陳愛娥 臺北大學法律學系副教授

與談人：劉宏恩 政治大學法律學系副教授

與談人：朱新民 政治大學外交學系教授

書面資料

伍、第一場自由發言與回應..... 93

陸、議題三：公職人員財產申報制度的困境與機會之探討—
執行面觀點..... 97

引言人：李炳南 監察委員

報告人：洪國興 實踐大學資訊管理學系副教授

與談人：陳永祥 監察委員

與談人：陳泉錫 法務部資訊處處長

書面資料

柒、議題四：公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權
保障間之關係..... 175

引言人：吳豐山 監察委員

報告人：胡博硯 東吳大學法律學系助理教授

與談人：李復甸 監察委員

與談人：林明鏘 臺灣大學法律系教授

書面資料

捌、第二場自由發言與回應..... 197

玖、大會總結..... 201

主持人：趙昌平 監察委員

拾、閉幕致詞..... 203

主持人：陳進利 監察院副院長

拾壹、活動照片選輯..... 205

附錄、會議資料..... 215

院長序

「廉潔」(integrity) 是政府的最基本要求。如果政府的施政缺乏廉潔的基準，則吏治不清、官箴不正、弊病叢生，人民對政府的信任感必然為之下降，國家的統治基礎與整體治理亦將產生危機。各國政府莫不專心致力於廉政工作與倫理規範的推動與維持，打擊貪腐與強化透明等議題受到重視，聯合國更於 2003 年 10 月 31 日通過《聯合國反貪腐公約》(The United Nations Convention Against Corruption, UNCAC)，提供世界各國建立反貪腐法律架構的參考與依據，倡廉反貪已成為普世價值，反貪腐不僅是政府的責任，亦是私部門及全民關注的議題，需公私部門與公民社會的力量共同參與推動。

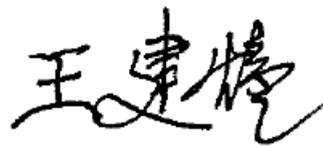
公職人員財產申報法自 82 年 9 月 1 日開始施行至今已屆二十年，該法立法之初即以「端正政風，確立公職人員清廉之作為」為立法意旨，要求擔任特定職務之公職人員據實申報其本人、配偶及未成年子女之財產以供公眾檢驗，以促進人民對政府施政廉能之信賴。本院除依法將特定人員之財產資料刊登公報並上網公告外，其餘財產資料亦提供民眾申請查閱，讓公職人員的財產能攤在陽光下，達到公開、透明；除此之外，本院每年也依法辦理查核，透過罰鍰機制，敦使申報資料呈現最真實之財產狀況。藉公眾監督與行政監督讓財產申報制度發揮功效，產生良性循環，達到端正政風，確立公職人員清廉作為之立法目的。

然而，在邁向廉能政治的過程中，如何建構國家廉政體系？法規制度、行政機關、肅貪機構、公民社會或媒體如何相輔相成？公職人員財產申報法僅是我國反貪防腐機制中的一環，透過財產申報建立基礎資料，提供行政與司法機關需用時參考；藉申報與規範公職人員之交易及獲利行為，提高公職人員從事不法行為之犯罪成本，產生嚇阻效果，此皆為財產申報正面功能，然想要藉由公職人員財產申報法達到貪瀆懲治，是有其侷限。如何充分發揮其正面功能，縮小侷限，就是我們要努力的目標。

為檢討公職人員財產申報法執行二十年來之成效，本院特舉辦公職人員財產申報法施行二十周年研討會，這場研討會邀請包括學術界及實務界方面專家，討論的主題含括：「利益衝突與財產申報」、「我國公職人員財產申報制度中行政調

查之範圍與界限」、「公職人員財產申報制度的困境與機會之探討—執行面觀點」、「公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係」都是非常實際的問題，每位專題報告人都提出精闢的見解，與會專家學者之意見與研討會之結論，將作為未來修法及執行時之參考。

本工作實錄包括公職人員財產申報法執行二十年業務報告、研討會四大主題之論文、引言人及與談人提出之寶貴意見與相關會議資料，還有當天會議活動相片選輯。茲於本實錄出版之際，謹誌數言刊於卷首，並請讀者不吝指正。

A handwritten signature in black ink, reading '王建平' (Wang Jianping). The characters are written in a fluid, cursive style.

謹序

102年12月

開幕致詞

王建煊院長

陳副院長、趙召集人、各位委員、各位貴賓、各位同仁、各位媒體記者先生、小姐，大家平安喜樂！

二十年前的9月1日，本人擔任立法委員，因有貪污舞弊情事爆發，多位立委極力倡導公職人員財產申報法，當時亦曾到監察院拜會。

公職人員財產申報是我國新的制度，二十多年來，在監察院委員及同仁的努力之下，有相當的成績，現在違反公職人員財產申報法的比例愈來愈小，表示公職人員都能瞭解財產申報法，也願意遵守。經由本院年年不斷宣導，目前每年違反公職人員財產申報法大約三十至四十件，這是好的現象。

惟公職人員財產申報制度在我國，仍有很多值得研究之處，今天在場的專家學者，都對公職人員財產申報法有深入的研究，本院多位委員對財產申報制度，亦有精闢的見解，相信今天的研討會，將會激盪出許多很好的結論。例如：監察院為公職人員財產申報法之執行機關，體制上是否適宜？若改由其他機關為公職人員財產申報法執行機關，是否較為妥適？又以何機關為宜？財產申報資料應否公開呢？

現在很多優秀人才不願進入政府機關服務的二十大原因：一是視立法院備詢為畏途，二是財產申報，財產全部公布出來，造成當事人諸多困擾。

以國外為例，有些國家的財產申報，是向其單位首長申報並密封，俟有不法情事爆發，方才將財產申報資料開封查看，此種制度是否較佳，本人亦無法下定論。總而言之，公職人員財產申報法施行二十年尚有許多可檢討之處。

目前監察院執行公職人員財產申報法時，對於條文之適用若有疑義，須函請法務部解釋，形成法務部在公職人員財產申報法之執行上，是監察院的上級機關。對於公職人員財產申報法有些不合時宜的條文，本院也只能建議法務部修法，本院並非公職人員財產申報法之主管機關，不能修法，並非我們將自己做小了，而是體制上的限制，亦須研究一下。

其次，本院投注許多人力辦理公職人員財產申報業務，其目的究竟為何？財產申報是陽光法案，但以前後年度財產異常增加為例，誰會笨到申報前後年度財

產大幅增加，自己卻無法合理說明，讓自己陷入貪瀆嫌疑的呢？所以，人力的投入（查核）與產出（發掘不法）不成正比，這非常可惜，因財申處同仁都非常優秀。若是將財產申報業務移至廉政署，這些人就會移到負責查核的工作，人力就能有效發揮，以上淺見請各位參考。再次謝謝各位委員、各位同仁、各位貴賓、各位媒體記者先生、小姐來參加本次研討會，祝大家平安喜樂！謝謝大家！

業務口頭報告

趙昌平委員

一、前言

82年7月2日公職人員財產申報法經總統公布，82年9月1日施行，當日完成財產申報者計有120人。累計至101年底共有85,204人次向本院申報財產，目前每年向本院及政風辦理財產申報之公職人員總計多達六萬餘人。國際透明組織2012年世界貪腐指數排行報告，台灣排名第三十七名，在亞洲地區僅次於新加坡、日本及香港，該報告採用包括本法在內的多數來源資料，顯示本法對於澄清吏治，建立公職人員誠實廉潔作為之重要地位。

二、監察院執行財產申報業務之組織編制

(一)公職人員財產申報處

自82年9月1日施行起，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、調查與查閱四科，實際工作人員為12人，均由本院各單位人員調派。

嗣本院組織法於民國87年1月7日經總統令修正公布，設置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五個組，分別掌理公職人員財產申報、審核、查詢及違反本法之處罰等事宜，編制人力31人。

其後89年公職人員利益衝突迴避法，93年政治獻金法以及96年遊說法相繼施行，及97年修法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目前之58人，分別掌理公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法。

(二)監察院廉政委員會

1.公職人員財產申報處分案件審查專案小組（82.9~86.2）

立法院制定本法時將總統、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，監察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，該作業方式實施至民國 86 年 2 月止。

2. 設置監察院公職人員財產申報委員會（86.3~91.11）；91 年更名為監察院廉政委員會

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 日經本院第二屆第五十四次會議通過「監察院公職人員財產申報委員會設置辦法」，同年 3 月公布，設置「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。

公職人員財產申報委員會委員於 86 年 3 月 1 日召開第一次會議，該委員會置委員七人，由院長、副院長以外之監察委員互選之，並互推一人為召集人；任期一年，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 月起於廉政委員會下設廉政案件審議小組，採行兩階段審議制度

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」。

第一階段審議：陽光四法案件查核結果，先提送由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。

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。

三、公職人員財產申報法歷次變革與執行成效

(一) 受理申報及申報資料書面審核

自本法施行以來迄 101 年底止，本院受理申報數累計為 85,204 件，每件均進行書面審核。96 年修法擴大申報義務人範圍後，人數由二千人增加至八千餘人，

以鄉鎮市級民意代表、董事監察人人數最多，佔全部應申報人數近五成（48%）。

97 年新法實施後，申報類別由五類擴增至十四類，增加了卸離職申報、信託申報等九類。每年逾期申報人數在本院同仁努力下，近幾年皆佔該年度應申報人數千分之一以下。

(二)公職人員財產申報資料查核（97 年以前稱為查詢）

1. 查核作業要點之建立

(1) 依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第七條規定，82 年 10 月 30 日訂頒「監察院公職人員財產申報資料查詢作業要點」，據以辦理查詢作業。

(2) 另依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第七條規定，為受理申報機關（構）因陳情或其他情事，82 年 10 月 30 日訂頒「監察院公職人員財產申報陳情案件處理作業要點」。

(3) 87 年 11 月編訂「公職人員財產申報查詢作業注意事項」，做為查詢作業之準據，依實務問題進行修正，建立公職人員財產申報資料查詢、審核及財產異常增減比對作業的準則。

2. 年度財產申報異常比對查核：

(1) 86 年 9 月起依「公職人員財產申報不同年度資料進行比對及調查結果之處理工作計畫」施行年度財產申報異常比對，加強查察列入追蹤：本院於 86 年 9 月 23 日第二屆第六十八次院會決議，加強比對年度公職人員財產申報異常人員之查察，以充分發揮監察預防功能，就不同年度資料增加與其所得稅申報及核定結果有異常增加情事者，逐案就異常增加情形，併同原申報資料，列為追查對象，推派或輪派委員調查。依當時財申法規定涉財產申報不實，方有處罰依據，惟就前後年度異常情形則闕如。

(2) 97 年本法修法時，將前後年度申報財產經比對結果，增加金額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上，申報人有無法提出合理說明、無正當理由未說明或說明不實情事者列入裁罰，處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。

3. 82 年迄今本院完成審議之查核件數累計為 8,609 件，故意申報不實受罰

案件數累計達 707 件，連同申報逾期案件，罰鍰總額為新臺幣 9,244 萬元，而故意申報不實比率及申報逾期數逐年下降中，顯見查核與宣導成效。

本法 97 年 10 月修正施行特別增列「故意隱匿財產為不實申報」及前後年度財產比對增加總額逾全年薪資所得總額一倍以上，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實，處以新臺幣二十萬元以上四百萬元以下之罰鍰。本院透過電腦系統設定條件進行申報人財產前後年度資料比較，篩選辦理查核，惟截至目前並未有處罰之紀錄。

為查核財產是否故意隱匿，財產是否有異常增加，本院可否發動全面調查，調閱申報人、配偶、未成年子女，甚至第三人所有財產異動資料，包括金融機關開立之保管箱等，值得討論。

(三)公職人員財產申報資料刊登公報與查調閱情形

依本法規定，全部申報資料皆須列冊提供查閱，另外，一定身分以上人員（總統、副總統、五院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等）之財產資料並需刊登政府公報，97年修法時又增訂需上網公告之規定。

行政罰確定者，公布其姓名或名稱及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。

迄 101 年止本院刊登公報期數為二〇二期，刊登件數累計為 18,463 件。

本法採強制公開制度，目的在使擔任特定職務之公職人員，其個人、配偶及未成年子女之財務狀況可供公眾檢驗，以促進人民對政府施政之信賴，負有立法、決策之公職人員其財產申報資料還要上網公告，公開與隱私權間之衝擊引起討論，另全面公開是否影響政府攬才，有無參考他國立法例，以為修正本法之借鏡，亦有探討空間。

(四)積極推動財產網路申報

配合政府 E 化政策，便利申報人，本院於 99 年 12 月建置監察院公職人員財產申報網路申報系統，並積極規劃宣導工作，繼 100 年於中央及地方辦理財產網路申報宣導說明會及提供下載前次申報資料服務，使用網路辦理該年度定期申報比率達 22%；101 年使用網路辦理定期申報比率達 39.35%。採用網路申報以鄉鎮市長、直轄市民意代表、公立專科以上學校校長三類身分人員比率居前三名。

本院除採行多元化宣導（辦理宣導說明會、線上操作輔導、書面宣導）外，

也加強網路申報系統功能，貼近使用者需求，提高申報人使用意願。

(五)總體分析

1. **財產申報不實或逾期受裁罰之比例逐年下降**：自 82 年本法剛開始施行的四年間，故意申報不實受裁罰的比例高達 30%至 40%，其後逐年下降，大體而言，申報不實之比例維持在 10%左右，主因應為本法施行已歷二十年，公務人員對於本法內容了解程度增加以及本院及各政風機關陸續宣導之結果。
2. **財產申報不實或逾期受裁罰者，民意代表及民選首長的比例與其他公職人員相較為高**；若以被處罰之財產項目區分，則以土地、債務及存款佔大宗，97 年修法施行後則以債務故意申報不實比例最高，其原因可能是 97 年修法後，鄉（鎮、市）市民代表納入財產申報範圍，彼等人員因城鄉差異因素，對於本法認識較為有限，或是不願讓債務曝光，又或認為債務不是財產，或抱著僥倖心理，以致有意或疏忽未申報，本院已將該項財產申報納入易犯錯誤加強宣導，而該類人員亦納為宣導重點對象。
3. **因配偶名下財產申報不實遭受裁罰之比例接近五成，建議應納入修法參考，以解決申報實務上問題**：在執行財產申報業務中，常受申報人詬病者為，申報義務人因配偶不願或不能配合提供財產資料，受查核時又無法提出相關事證，致使受理申報機關無從確認是否有無法期待如實申報之可能，予以裁罰。82 年至 101 年本院裁罰財產申報不實之案件中，經統計因未申報配偶名下財產而受裁罰的比率接近五成，其中以配偶的土地、存款及有價證券申報不實居多，存款及有價證券申報不實筆數甚至高過申報人，其原因之一可能是配偶之私房錢不願意讓申報人知悉，未將真實財產狀況告知申報人，也衍生出配偶在本法的地位，尤其具強制信託身分的公職人員，配偶之財產是要自己當委託人信託給信託業者，如有故意未予信託情事，受處分人是配偶。
4. **查閱財產申報資料的民眾不多**：大部分是媒體記者因新聞事件申請查閱，民眾甚少申請。立法委員為強化公開意旨，曾提出修法增加上網公告之人數及修正審核及查閱辦法等建議。

陽光四法之執行雖非憲法上監察委員之傳統職權，惟由監察委員擔任廉政委員會之委員，反而能夠彰顯陽光四法由監察院執行之重要性，藉由監察委員之超然地位、獨立行使職權、較不易受外界干預之地位來進行審議，也能彰顯陽光四法之立法目的。本院裁罰統計，立法委員因財產申報受罰達 61 人，試想立法委員之財產申報如果交由政風機構辦理，其所可能承受之干擾因素較多。這應該也是當初立法委員將陽光四法交由監察院執行重要原因之一。

四、未來展望

(一)充分應用電腦科技資訊執行陽光四法

本院積極運用電腦科技實績如下：

1. 建置陽光法案主題網：便利社會大眾及申報人資訊取得，並落實財產申報法刊登公報並上網公告，供大眾監督。
2. 建置公職人員財產申報人資料通報平台：各機關透過平台，即時通報應申報財產人員異動情形，提昇時效。
3. 建置公職人員財產網路申報系統：便利申報人申報，自動檢核錯誤，減少缺漏；網路申報資料可直接匯入資料庫，便利後續資料查閱、刊登公報、歸檔等人工作業，簡省人力與預算。
4. 建置公職人員財產申報資料查核平台：受查詢機關可正確、迅速且安全地提供財產資料，目前介接單位包括財政資訊中心財產（所得資料）、內政部（地政資料）、交通部（汽車資料）、金融機關（存款、放款、金融商品資料）、集中保管結算所（上市、上櫃股票基金資料）、聯徵中心（債務資料）。查核平台除可避免資料外洩風險，另可增加查核時效及正確性，期透過電腦資訊運用，突破公職人員財產申報查核的困境。

(二)藉由公職人員財產申報法修法，呈現真實財產狀況

本法自 97 年修正施行後，各界屢有再修法建議，本院公職人員財產申報處與法務部廉政署前於 101 年 8 月間召開會議交換意見。法務部爰於本（102）年 5 月間成立修法專案小組，進行修法事宜，法務部提出之修法建議包括：

1. 訂定申報基準日，即就（到）職申報以就（到）職日為申報日，每年定期申報以定期申報期間首日（11/1）為申報日。

2. 修正立法委員及直轄市議員於卸（離）職時或轉任職務時，亦應辦理變動申報。

3. 刪除公職人員財產申報法第十二條第四項有關故意申報不實補正規定。

4. 將重大過失列入處罰依據，現行財產申報處罰以故意申報不實為限。

爾來，財產申報強制申報、強制公開、強制信託、強制裁罰制度又受到大眾討論，然公開制度與隱私權間的衝突，及二者與政府攬才間能否取得衡平？復以，幾起政務官因貪污遭起訴案件，位高權重者利用職務之便獲取利益，而財產申報制度能否有效反腐敗？檢討財產申報制度聲浪又起。今天本院於財產申報法公布二十周年日子以研討會方式，邀集實務界與學術界之專家學者，就我國財產申報制度的現況與未來，進行全方位溝通與研討，供執行實務及未來修法之參考。以上業務報告，敬請指教。

公職人員財產申報法施行二十周年業務報告

報告人 廉政委員會召集人 趙昌平委員

目 次

一、前言

二、監察院執行財產申報業務之組織編制

(一)公職人員財產申報處

(二)監察院廉政委員會

三、財產申報業務執行成效

(一)受理申報及申報資料書面審核

(二)公職人員財產申報資料查核（97年以前稱為查詢）

(三)公職人員財產申報資料刊登公報與查調閱情形

(四)積極推動財產網路申報

(五)總體分析

四、未來展望

(一)充分應用電腦科技資訊執行陽光四法

(二)藉由公職人員財產申報法修法，呈現真實財產狀況

日期 102年7月2日

一、前 言

今天是公職人員財產申報法（下稱本法）公布二十周年的日子，公職人員財產申報法施行迄今已邁入第二十個年頭，20 年前中華民國第一部陽光法案正式誕生，開啟我國反貪腐的第一道曙光，20 年前即 82 年 9 月 1 日本法正式施行，當日完成財產申報者 120 人，累計至 101 年底共有 85,204 人次向本院申報財產，除了應向本院申報財產之公職人員外，還有應向各政風機構申報之人員，每年應申報財產公職人員總計多達六萬餘人。依據國際透明組織 2012 年世界貪腐指數排行報告，台灣排名第 37 名，在亞洲國家中名列前茅，僅次於新加坡、日本及香港，該報告採用包括本法在內的多數來源資料，顯示本法對於澄清吏治，建立公職人員誠實廉潔作為之重要地位。

二、監察院執行財產申報業務之組織編制

（一）公職人員財產申報處

公職人員財產申報法於民國 82 年 7 月 2 日經總統令公布，自同年 9 月 1 日起施行，為辦理公職人員財產申報業務，於本院組織法未修正前，先於 82 年 8 月 1 日以任務編組方式成立公職人員財產申報處。嗣本院組織法於民國 87 年 1 月 7 日經總統令修正公布，設置公職人員財產申報處，掌理關於公職人員財產申報事項，該處組織正式法制化。

民國 82 年 9 月 1 日本法正式施行，依該法第 4 條規定，總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問、依法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長以及縣（市）級以上各級民意機關民意代表，受理申報機關為監察院；另依該法第 12 條規定，該法所處罰鍰，受理機關為監察院者，由該院處理。

本法於民國 82 年 7 月 2 日經總統公布，並自同年 9 月 1 日起施行，本院特於 82 年 8 月 1 日以任務編組方式成立公職人員財產申報處，並依本院公職人員財產申報處設置要點規定，置處長 1 人綜理處務，置副處長 1 人襄理處長處理本處業務，處長、副處長均為兼任，簡任調查專員 1 人，下設申報、審核、調查與查閱 4 科，辦理公職人員財產申報有關工作，實際工作人員為 12 人，均就本院各單位人員調派。

嗣本院組織法於民國 87 年 1 月 7 日經總統令修正公布，正式設置公職人員財產申報處，掌理關於公職人員財產申報事項。依監察院處務規程規定，公職人員財產申報處設第 1、2、3、4、5 組，分別掌理公職人員財產申報、審核、查詢及違反本法之處罰等事宜，編制人力 31 人。其後民國 89 年公職人員利益衝突迴避法，民國 93 年政治獻金法以及民國 96 年遊說法相繼施行，又向本院申報財產之公職人員由二千餘人擴充至八千餘人，公職人員財產申報處人力編制亦逐步擴充，目前配置有處長、副處長、研究委員、簡任秘書，下設 5 組，全處共 58 人，分別掌理遊說法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法及政治獻金法。

(二)監察院廉政委員會

1.公職人員財產申報處分案件審查專案小組（82.9~86.2）

立法院既將公職人員財產申報業務有關總統、副總統、五院院長、副院長等政務官、所有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，監察院必須慎重審議公職人員財產申報不實案件，當時由監察院職員組成「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，監察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，該項財產申報審議案件作業方式實施至民國 86 年 2 月止。

2.設置監察院公職人員財產申報委員會（86.3~91.11）；91 年更名為監察院廉政委員會

監察院監察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，經本院 86 年 2 月 27 日本院第 2 屆第 54 次會議通過設立「監察院公職人員財產申報委員會設置辦法」。公職人員財產申報委員會委員係由監察院院長、副院長以外之監察委員互選 7 人，互推 1 人為召集人，組成公職人員財產申報委員會，86 年 3 月 1 日召開第 1 次會議，依監察院組織法第 3 條規定：「監察院得分設委員會，其組織另以法律定之。」監察院各委員會組織法第 2 條第 3 項規定：「監察院得應業務需要，於院內設特種委員會」本院為監察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，依本院各委員會組織法第二條第三項之規定，於 86 年 3

月 4 日依前開規定公布「監察院公職人員財產申報委員會設置辦法」(91 年 11 月 5 日更改名稱為監察院廉政委員會設置辦法)，設置「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)，該委員會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，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。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，監察委員遂開始負責逐案審議公職人員財產申報查核案件，並將審議結果提報廉政委員會報告。

3.99 年 8 月起於廉政委員會下設廉政案件審議小組，採行兩階段審議制度

由於監察委員負責公職人員財產申報案件之審議，因為案件性質不一，案件數量龐大，為加強廉政案件審議之正確性及提高案件審議效率，監察院於 98 年 11 月 23 日(98)院台申貳字第 0981807127 號函訂定發布「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」(99 年 12 月 3 日(99)院台申貳字第 0991812643 號函修正)並於 99 年 8 月 1 日起開始採行「兩階段審議制度」；所有財產申報查核案件經承辦人撰擬查核報告後，依行政流程經批示後，將查核報告先送由副秘書長擔任召集人，監察院內科長級以上職員組成之「廉政案件審議小組」逐案進行審議，並將審議結果製成會議紀錄及摘要彙整表，並視案件情節提請廉政委員會列報告案或討論案，透過廉政委員會兩階段審議機制可以大幅減少監察委員在廉政案件所耗費之時間與精神；此外，經過兩階段審議，更能提高審議之品質及正確性。

三、公職人員財產申報法歷次變革與執行成效

(一)受理申報及申報資料書面審核

本院迄 101 年底止受理申報數累計為 85,204 件，每件均進行書面審核工作。96 年修法擴大申報義務人範圍，故自 97 年 10 月 1 日起應向監察院申報身分之公職人員上至總統、副總統、五院正副院長、政務人員等，下擴至代表政府或公

股擔任私法人之董監事；民意代表部分則上至立法委員、市議員，下則擴至鄉鎮市級民意代表，向本院申報財產人數由二千餘人增至八千餘人。修法前後各類身分申報人數異動情形如表 1；82 年～101 年各年度向本院申報人數之變化如圖 1。

表 1：97 年修法前後向本院申報財產人數異動情形表

身分別	97 年 10 月修法前	97 年 10 月修法後
總統、副總統	2	2
五院正、副院長	10	10
政務人員	355	547
公營事業總、分支機構之首長、副首長	-	660
直轄市長	2	5
縣市長	23	17
立法委員	223	111
直轄市民意代表	96	314
資政、國策顧問及戰略顧問	8	11
簡任第十二職等以上或相當之各級政府機關首長	-	297
代表政府或公股出任私法人之董事及監察人	-	1,617
公立專科以上學校校長及附屬機構首長	-	75
軍事單位少將編階以上之各級主官	-	153
鄉鎮市長	319	211
縣市級民意代表	881	901
鄉鎮市級民意代表	-	2,284
簡任第十二職等以上之法官	-	664
簡任第十二職等以上之檢察官	-	233
合計	1,919	8,112

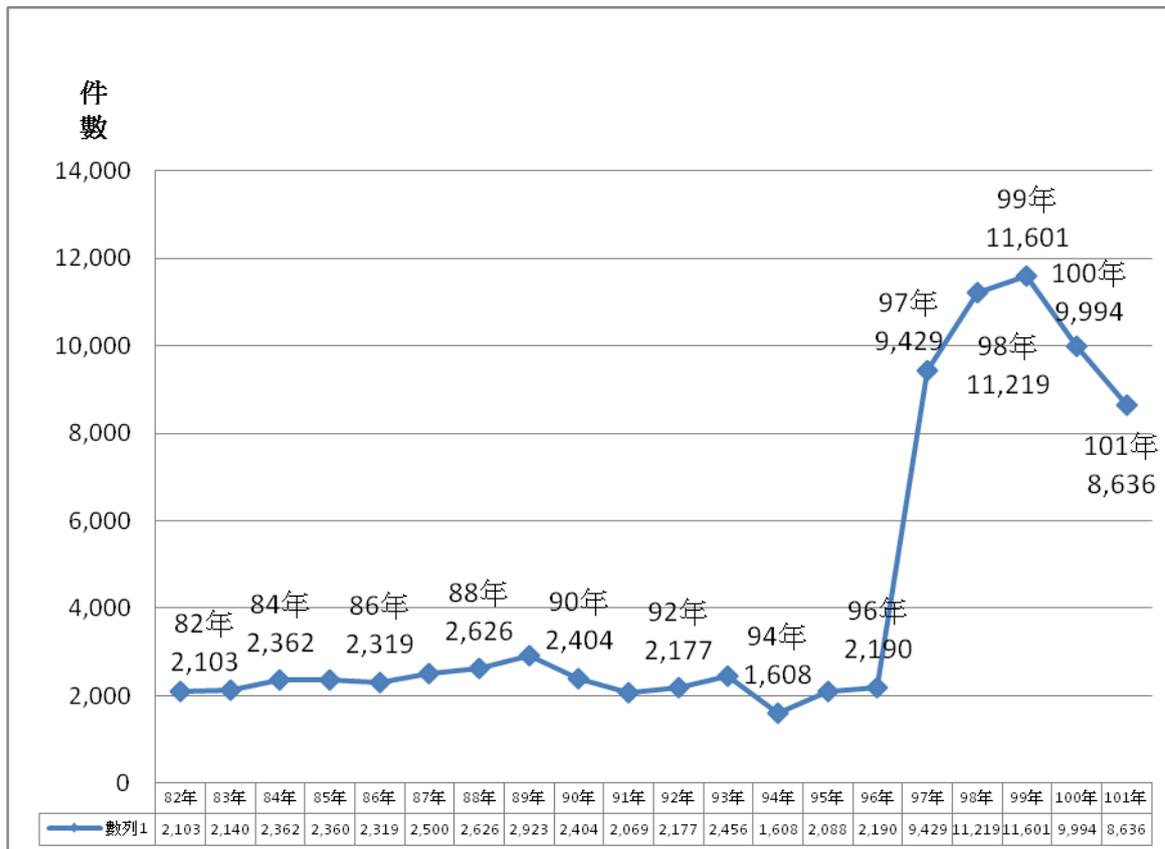


圖 1：82~101 年度財產申報受理件數

97 年新法實施後，申報類別由 5 類擴增至 14 類，如表 2 所示，但逾期申報人數在本院同仁努力下，近年皆佔該年度應申報人數千分之 1 以下（表 3）。

表 2：82～101 年度各類別申報表受理收件情形

(本表依收件年度統計)

申報 類別 收件 年度	就到職申報	代理申報	兼任申報	定期申報	卸離職申報	解除代理申報	解除兼任申報	變動申報	動態 申報 ／ 信託	新增信託申報	信託指示通知	受託人／信託契約 內容變更通知	補正申報	更正申報	助理經費申報	總計
82年	23	-	-	2,080	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,103
83年	1,298	-	-	665	-	-	-	-	-	-	-	-	65	112	-	2,140
84年	349	-	-	1,881	-	-	-	-	-	-	-	-	103	29	-	2,362
85年	686	-	-	1,530	-	-	-	-	43	-	-	-	80	21	-	2,360
86年	133	-	-	2,022	-	-	-	-	59	-	-	-	90	15	-	2,319
87年	1,310	-	-	959	-	-	-	-	40	-	-	-	149	42	-	2,500
88年	409	-	-	1,685	-	-	-	-	31	-	-	-	402	99	-	2,626
89年	130	-	-	1,731	-	-	-	-	32	-	-	-	587	123	320	2,923
90年	54	-	-	1,715	-	-	-	-	13	-	-	-	276	117	229	2,404
91年	773	-	-	1,033	-	-	-	-	17	-	-	-	17	76	153	2,069
92年	175	-	-	1,714	-	-	-	-	21	-	-	-	17	42	208	2,177
93年	478	-	-	1,718	-	-	-	-	68	-	-	-	54	100	38	2,456
94年	143	-	-	1,346	-	-	-	-	54	-	-	-	5	59	1	1,608
95年	590	-	-	1,206	-	-	-	-	219	-	-	-	-	73	-	2,088
96年	257	-	-	1,649	-	-	-	-	218	-	-	-	-	66	-	2,190
97年	187	10	-	8,399	22	-	-	-	782	-	3	-	8	18	-	9,429
98年	677	22	4	8,618	393	10	-	153	897	-	251	-	83	111	-	11,219
99年	1,857	29	2	6,493	1,580	15	-	138	1,012	-	212	49	20	194	-	11,601
100年	1,298	18	1	6,319	712	13	-	134	1,049	-	174	97	18	161	-	9,994
101年	778	15	-	5,512	562	6	-	279	951	-	196	96	21	220	-	8,636
合計																85,204

※97 年以後增加卸離職申報、代理及兼任申報、變動申報、信託申報、信託指示通知等等。

表 3：82～101 年度向本院辦理財產申報數及逾期數統計表

年別	申報人數	法定期間申報數	逾期申報件數
82	2,103	2,066	37
83	2,140	2,134	6
84	2,362	2,338	24
85	2,360	2,343	17
86	2,319	2,274	45
87	2,500	2,461	39
88	2,626	2,619	7
89	2,923	2,919	4
90	2,404	2,392	12
91	2,069	2,066	3
92	2,177	2,168	9
93	2,456	2,429	27
94	1,608	1,602	6
95	2,088	2,059	29
96	2,190	2,169	21
97	9,429	9,428	1
98	11,219	11,037	182
99	11,601	11,418	183
100	9,994	9,986	8
101	8,636	8,633	3
合計	85,204	84,541	663

(二)公職人員財產申報資料查核（97年以前稱為查詢）

1.查核作業要點之建立

- (1)依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第7條規定，受理申報機關（構）因陳情或其他情事，認申報人有申報不實之嫌疑者，應就其有無違反本法第五條之規定，進行實質審核，本院為瞭解公職人員財產申報是否誠實申報，82年10月30日訂頒「監察院公職人員財產申報資料查詢作業要點」，據以辦理查詢作業。
- (2)另依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第七條規定，受理申報機關（構）因陳情或其他情事，認申報人有申報不實之嫌疑者，應就其有無違反公職人員財產申報法第五條之規定，進行實質審核。本院為瞭解公職人員財產申報是否誠實申報，82年10月30日訂頒「監察院公職人員財產申報陳情案件處理作業要點」。
- (3)為配合監察院辦理標準作業程序，提昇行政效率，公職人員財產申報處亦積極進行公職人員財產申報資料查詢作業流程標準化，業於87年11月編訂「公職人員財產申報查詢作業注意事項」，做為查詢作業之準據，並不斷參考施行後發現之問題進行修正。上述注意事項的增訂，建立公職人員財產申報資料查詢、審核及財產異常增減比對作業的準則。

2.年度財產申報異常比對查核

- (1)86年9月23日起本院第二屆第68次院會決議，請加強比對年度公職人員財產申報異常人員之查察，已充分發揮監察預防功能，並研擬「公職人員財產申報不同年度資料進行比對及調查結果之處理工作計畫」，就不同年度資料增加與其所得稅申報及核定結果有異常增加情事者，逐案就異常增加情形，併同原申報資料，列為追查對象，推派或輪派委員調查，依當時就前後年度異常情形如涉財產申報不實，方有處罰依據，惟就前後年度異常增加情形則闕如。
- (2)97年本法修法時，將前後年度申報財產經比對結果，增加金額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上，申報人有無法提出合理說明、無正當理由未說明或說明不實情事者列入裁罰，處新臺

幣 15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰。

3.82 年迄今本院完成審議之查核件數累計為 8,609 件，故意申報不實受罰案件數累計達 707 件，連同申報逾期案件，罰鍰總額為新臺幣 9,244 萬元，而故意申報不實比率及申報逾期數逐年下降中，顯見查核與宣導成效(表4)。

本法 97 年 10 月 1 日修正施行特別增列「故意隱匿財產為不實申報」及前後年度財產比對增加總額逾全年薪資所得總額一倍以上，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實，處以新臺幣 20 萬元以上 400 萬元以下之罰鍰。本院透過電腦系統設定條件比較申報人財產資料，篩選查核個案，辦理前後年度查核，惟截至目前並未有處罰之紀錄。

為查核財產是否故意隱匿，財產是否有異常增加，本院可否發動全面調查，調閱申報人、配偶、未成年子女，甚至第三人所有財產異動資料，包括金融機關開立之保管箱等，也是值得提出來討論的課題。

表 4：82~101 年度實質查核人數統計表

年別	查核件數	故意申報不實件數	故意申報不實比率%
83	69	29	42
84	114	36	32
85	95	33	34
86	150	44	29
87	972	47	5
88	1,214	100	8
89	499	11	2
90	203	5	2
91	806	76	9
92	166	16	10
93	438	23	5
94	470	39	8
95	898	107	12

年別	查核件數	故意申報不實件數	故意申報不實比率%
96	375	31	8
97	349	26	7
98	244	10	4
99	571	32	6
100	652	32	5
101	324	10	3
合計	8,609	707	

※本表查核件數係以案件派案年度為統計基礎。

表 5：82~101 年度財產申報案件裁罰統計表

(依身分別統計—含申報不實及逾期申報受裁罰人數)

身分別	人數	比率%
公營事業總、分支機構之首長、副首長	4	0.42
立法委員	61	6.36
直轄市民意代表	66	6.88
政務人員	53	5.52
軍事單位少將編階以上之各級主官	3	0.31
鄉鎮市長	115	11.94
鄉鎮市級民意代表	131	13.59
董監事	10	1.04
縣市長	15	1.55
縣市級民意代表	450	46.54
總統府顧問	7	0.72
總統副總統	5	0.52
簡任第 12 職等以上之檢察官	2	0.21
簡任第 12 職等以上或相當之各級政府機關首長	3	0.31
其他(國大代表)	33	3.40
合 計	958	

(三)公職人員財產申報資料刊登公報與查調閱情形

總統、副總統、五院院長、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，依本法第6條規定，應定期刊登政府公報並上網公告。除全部申報資料皆須列冊提供民眾查閱外，另一定身分人員以上之財產需刊登政府公報外，97年修法時增加刊登公報者並須上網公告。

本法第12條第6項另規定，行政罰確定者，由監察院公布其姓名或名稱及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。

監察院於收受財產申報表 2 個月內，依本法第 6 條規定，並應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。

迄 101 年止本院刊登公報期數為 202 期，刊登件數累計為 18,463 件。各年度刊登期數及申請查閱件數統計參見表 6。

報晚時中
CHINA TIMES EXPRESS
今日股市分時指數、成交量
漲 22.47
加權指數 3885.66
成交總額 195.87 億

刊專期首版出今院監 開公大產財員官

訴申出提院監向可 問疑有料資報申對如眾民 20%僅員人職公產財報申前日

元億3.5達高產動 產動不筆37共下名妻夫 幢一屋售預 證球高張七購另 元萬5145共產動妻夫
富首員人職公為確戰連 產動不無尚下名僑統總李

李總統申報財產表

申報人姓名	李登輝	服務機關	職稱	職別
配偶及未成年子女	李登輝	李登輝	李登輝	李登輝
姓名	李登輝	李登輝	李登輝	李登輝
職別	李登輝	李登輝	李登輝	李登輝
一、存款 (總金額 44,374,283元)				
1. 新台幣存款				
儲蓄存款	台灣銀行	李登輝	3,389,423	
定期存款	台灣中小企業銀行	李登輝	12,589,889	
定期存款	中國信託商業銀行	李登輝	21,776,868	
儲蓄存款	台灣中小企業銀行	李登輝	644,853	
儲蓄存款	中國信託商業銀行	李登輝	19,821	
儲蓄存款	台灣信託商業銀行	李登輝	626,884	
支票存款	台灣中小企業銀行	李登輝	19,888	
支票存款	中國信託商業銀行	李登輝	19,888	
二、有價證券 (股票、債券、債券及其他有價證券總額: 7,863,676元)				
1. 股票 (總額: 7,863,676元)				
種類	股數	單位	票面價值 (總額)	
宏碁股票	李登輝	525,267	10	3,252,671
元亨股票	李登輝	383,040	10	1,830,400
三、其他財產				
財產	種類	類別	知人	日期
台北國際足球總會會員 (76年11月)	李登輝			400,000
台北國際足球總會會員 (76年11月)	李登輝			280,000
中華全國體育協進會會員 (76年8月)	李登輝			3,750,000
中華全國體育協進會會員 (78年8月)	李登輝			5,000,000
鴻源大飯店經理委員會委員 (81年4月)	李登輝			5,000,000
鴻源大飯店經理委員會委員 (81年4月)	李登輝			200,000
大台北國際足球總會會員 (75年6月)	李登輝			1,500,000

82年10月9日首期專刊出爐

我國公職人員財產申報法有關申報資料係採強制公開制度，其立法意旨在藉由據實申報財產，端正政風，確立公職人員清廉之作為，使一般人民得以知悉公職人員財產之狀況，故側重在公職人員須依法據實申報財產。要求擔任特定職務之公職人員，其個人、配偶及未成年子女之財務狀況可供公眾檢驗，以促進人民

對政府施政廉能之信賴，讓民眾可以申請查閱依法應申報財產之公職人員資料。

總統、副總統、五院院長副院長、政務人員、縣市長及立法委員等負有立法、決策之公職人員其財產申報資料甚至要上網公告，隱私權之保障在本法立法之初，學者專家不乏提出諸多大作，惟全面公開是否影響政府攬才，有無參考他國立法例，以為修正本法之借鏡，亦有探討空間。

表 6：82~101 年度財產申報資料刊登公報及申請查閱件數統計表

年度別	刊登公報(期數)	刊登公報(件數)	申請查閱(件數)
82	10	827	169
83	3	165	27
84	14	1,032	164
85	15	1,091	250
86	7	570	42
87	12	1,090	16
88	15	1,465	46
89	11	883	-
90	7	585	-
91	10	782	-
92	6	521	-
93	8	678	-
94	8	721	-
95	8	802	-
96	8	799	-
97	10	857	-
98	10	1,173	126
99	14	1,580	97
100	12	1,301	26
101	14	1,541	179
合計	202	18,463	1,142

(四)積極推動財產網路申報

為配合政府 E 化政策，提供申報人便利完整之申報服務，本院於 99 年 12 月建置監察院公職人員財產申報網路申報系統，並積極規劃宣導工作，繼 100 年於中央及地方辦理財產網路申報宣導說明會及提供下載前次申報資料服務，使用網路辦理該年度定期申報比率達 22%。101 年接續擴大辦理宣導說明會，除公營事業總、分支機構之首長、副首長及董事、監察人外，又赴各縣市辦理財產申報法令暨網路申報宣導。另於定期申報期間製作簡明操作流程並輔以相關圖表說明，併同申報通知書寄送申報人參考。此外，並持續強化網路申報系統功能，增加系統自動稽核及提示功能，提供申報人轉換不同申報身分之網路申報便利性、申報期間下載前次（年度）申報資料、強制信託人員匯入信託清單掃描檔、列印收據及收件檢核等功能，101 年使用網路辦理定期申報比率達 39.35%。網路申報比率及申報人使用情形統計如表 7。

表 7：100 及 101 年使用網路辦理財產定期申報統計表

(本表按 101 年度網路申報比率，由高至低排序，依應申報年度統計)

身分別	申報年度		100 年度			101 年度		
	定期申報		申報 人數	網路 申報	網路申報 比率%	申報 人數	網路 申報	網路申報 比率%
	總計		6,227	1,388	22.30	5,636	2,218	39.35
鄉鎮市長			182	81	44.51	191	113	59.16
直轄市民意代表			45	11	24.44	297	170	57.24
公立專科以上學校校長 及附屬機構首長			50	19	38.00	51	29	56.86
代表政府或公股出任私 法人董事及監察人			1,006	326	32.41	1,052	466	44.30
五院正、副院長			8	3	37.50	7	3	42.86
縣市級民意代表			557	171	30.70	566	228	40.28
政務人員			266	72	27.07	365	144	39.45
公營事業總、分支機構 首長、副首長			483	111	22.98	506	190	37.55
簡任第 12 職等以上或相 當之各級政府機關首長			231	61	26.41	236	87	36.86
鄉鎮市級民意代表			2,263	366	16.17	2,250	755	33.56
軍事單位少將編階以上 各級主官			83	20	24.10	83	27	32.53
縣市長			17	3	17.65	17	4	23.53
資政、國策顧問及戰略顧 問			13	2	15.38	10	2	20.00
直轄市長			無庸辦理定期申報(註 1)			5	0	0
總統、副總統			2	0	0	無庸辦理定期申報(註 1)		
立法委員			105	50	47.62	無庸辦理定期申報(註 1)		

簡任第十二職等以上檢察官	237	36	15.19	改向所屬之政風機構 辦理財產申報(註 2)
簡任第十二職等以上之法官	679	56	8.25	
<p>※本表係以當年度定期申報期間應申報人數為統計基準（每年定期申報期間為 11/1~12/31）</p> <p>註 1：當年度辦理就(到)職申報，故無庸辦理定期申報。</p> <p>註 2：法官法於 101 年 7 月 6 日施行，法官不列等，故原應向本院辦理定期財產申報之簡任 12 職等以上法官及檢察官，暫時改向所屬之政風機構辦理財產申報。</p>				

(五)總體分析

監察院做為公職人員財產申報法之執行機關，在多年實踐之基礎上，從 82 年本法公布施行以來，歷經四次修法，以 96 年修法範圍最鉅，97 年修法施行後，向本院申報人數大幅增加，增加申報身分人員包括公營事業總、分支機構之首長、副首長、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人、鄉鎮市級民意代表以及簡任第十二職等以上之法官、檢察官等類人員；財產申報故意申報不實的比例，已由 82 年本法剛開始施行前四年，故意申報不實的比例高達 30% 至 40%，其後逐年下降，大體而言，申報不實之比例維持在 10% 左右；如以身分來看，民意代表及民選首長申報不實的比例相對較高（表 5）；若以被處罰之財產種類區分，則以土地、債務及存款佔大宗，97 年修法施行後則以債務故意申報不實比例最高，其原因可能是 97 年修法後，鄉（鎮、市）市民代表納入財產申報範圍，彼等人員因城鄉差異因素，對於本法認識較為有限，或是不願讓債務曝光，又或認為債務不是財產，或抱著僥倖心理，以致有意或疏忽未申報，本院已將該項財產申報納入易犯錯誤加強宣導，而該類人員亦納為宣導重點對象。

表 8：97~101 年度財產申報案件裁罰統計表

(依財產申報項目)

申報不實財產項目	土地	建物	汽車	存款	有價證券	珠寶	債權	債務	事業投資
裁罰人次	22	14	5	48	20	0	0	56	6

※經統計 97~101 年財產申報不實受裁罰人數截至目前計 97 人，依其受罰財產項目分別統計，其中不乏有因 2 項以上財產申報不實而受裁罰者。

同時，在執行財產申報業務中，常有申報義務人提出配偶不願或不能配合提供財產資料，受查核時又無法提出相關事證，致使受理申報機關無從確認是否有無法期待如實申報之可能，予以裁罰。由本院 82 年~101 年財產申報不實受罰情形統計中（表 9），可以發現因未申報配偶名下財產而受裁罰的比率接近 5 成，其中以配偶的土地、存款及有價證券申報不實居多，存款及有價證券申報不實筆數甚至高過申報人，其原因之一可能是配偶之私房錢不願意讓申報人知悉，未將真實財產狀況告知申報人，也衍生出配偶在本法的地位，尤其具強制信託身分的公職人員，配偶之財產是要自己當委託人信託給信託業者，如有故意未予信託情事，受處分人是配偶。

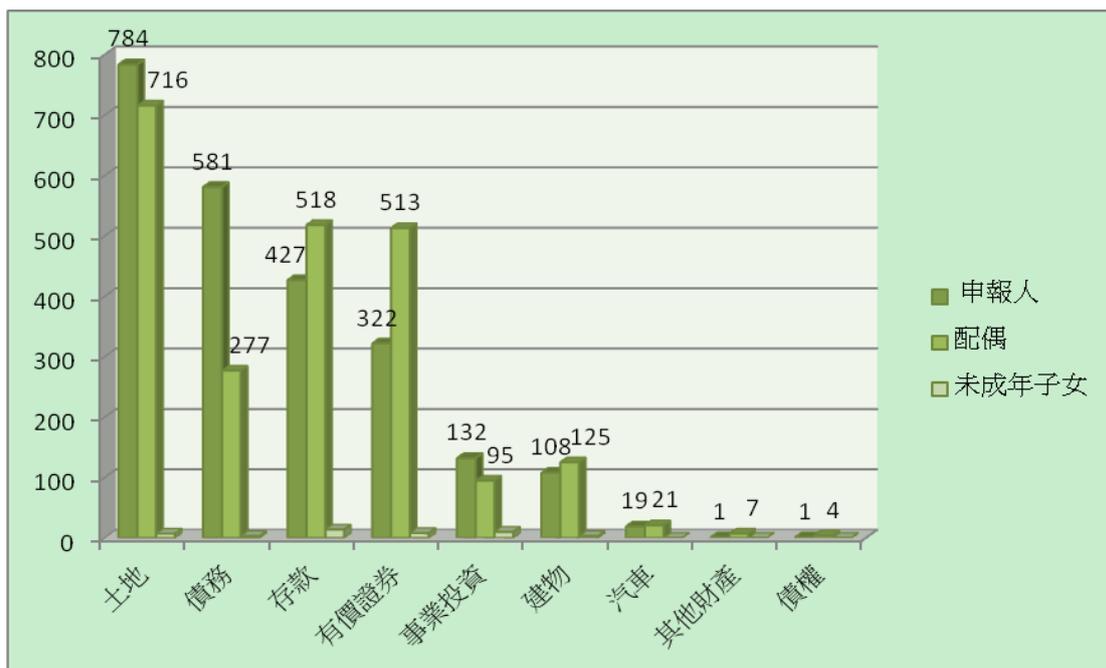


圖 2：82~101 年度財產申報不實受裁罰財產項目、筆數與財產所有人關係圖表

表 9：82~101 年度財產申報不實受裁罰財產項目及財產所有人關係統計表

單位：筆數（以該項目財產受罰筆數為統計基礎）

財產項目	財產所有人			合計 (筆數)
	申報人	配偶	未成年子女	
土地	784	716	7	1,507
債務	581	277	3	861
存款	427	518	14	959
有價證券	322	513	8	843
事業投資	132	95	10	237
建物	108	125	3	236
汽車	19	21	0	40
其他財產	1	7	0	8
債權	1	4	0	5

※本表以申報人申報資料為 82 年~101 年為統計區間。

註 1. 以受本院裁罰之財產申報不實案件為準，依被裁處之財產項目，區分該財產所有人及受罰筆數。

註 2. 同一受裁罰案件，有因一種財產項目，同一人名下，單筆或多筆申報不實受裁罰；亦有二種以上財產項目，分屬不同人名下，單筆或多筆申報不實受裁罰者。

另由刊登公報申請查閱件數統計表可以看出，大部分是媒體記者因新聞事件申請查閱，民眾申請查閱公職人員財產申報資料者不多。立法委員為強化財產申報資料公開之立法意旨，曾提出修法增加上網公告之人數及修正審核及查閱辦法等建議。

陽光四法之執行雖非憲法上監察委員之傳統職權，惟由監察委員擔任廉政委員會之委員，反而能夠彰顯陽光四法由監察院執行之重要性，藉由監察委員之超然地位、獨立行使職權、較不易受外界干預之地位來進行審議，也能彰顯陽光四法之立法目的，我們從上述統計表可以看出，立法委員因財產申報受罰達 61 人，

試想立法委員之財產申報如果交由政風機構辦理，其所可能承受之干擾因素較多。這也是當初立法委員將陽光四法交由監察院執行重要原因之一。

表 10：廉政委員會（公職人員財產申報委員會）會議情形

任期	召集人	會議 次數	報告事 項(件)	討論事 項(件)	臨時動 議(件)
86年3月1日至 87年2月28日	胡委員開誠	13	20	215	10
87年3月1日至 88年1月31日	林委員秋山	12	50	105	3
88年2月1日至 89年1月31日	趙委員昌平	13	50	120	3
89年2月1日至 90年1月31日	黃委員勤鎮	12	37	134	1
90年2月1日至 91年1月31日	郭委員石吉	11	26	51	0
91年2月1日至 92年1月31日	馬委員以工	12	29	47	2
92年2月1日至 93年1月31日	黃委員勤鎮	13	31	79	5
93年2月1日至 94年1月31日	馬委員以工	14	101	260	1
97年8月1日至 98年7月31日	黃委員武次	14	700	2,172	0
98年8月1日至 99年7月31日	馬委員秀如	13	99	380	3
99年8月1日至 100年7月31日	李委員炳南	14	608	28	12
100年8月1日至 101年7月31日	洪委員昭男	12	950	8	5
101年8月1日至 102年5月31日	趙委員昌平	10	706	10	3
小計		164	3,407	3,609	48

四、展望未來

(一)充分應用電腦科技資訊執行陽光四法

科技進展一日千里，尤以電腦資訊軟硬體的發展速度，更是驚人，從前認為絕不可能之事，今日看來卻是輕而易舉，電腦通訊的無遠弗屆，更讓距離不再成為問題。我國政府機關電腦資訊的應用，在行政院研究發展考核委員會大力推動電子化政府下，利用資通技術與服務流程的改造，提供創新的 e 化服務，讓政府機關、企業及社會大眾不限時間、地點，都可以透過各種管道，快速又方便地取得政府各項資訊與服務，為政府服務品質及行政效能，做出極大的貢獻。

本院為讓社會大眾接觸並瞭解陽光四法，特別加強電腦科技之運用，積極建置陽光法案主題網；建置公職人員財產申報人資料通報平台，讓各機關可以透過平台運作，將應申報財產之公職人員透過電腦網路上傳本院，爭取時效並免除公文之往返；建置公職人員財產網路申報系統，讓申報人於申報期間可以隨時申報，發現錯誤，馬上更正，網路申報之資料可直接匯入資料庫，便利後續資料查閱、刊登公報、歸檔等人工作業，簡省人力與預算；建置公職人員財產申報資料查核平台，介接受查詢機關之財產資料，包括財政資訊中心財產所得資料、內政部不動產地政資料、交通部監理汽車資料、金融機關存款、放款、金融商品資料、集中保管結算所上市、上櫃股票基金資料、聯徵中心債務資料，透過電腦網路取得大部分查核所需資訊，這些資訊皆在資訊安全情況下，以電腦網路傳送，匯入查核平台，讓查核人員在平台上取得個人辦理之查核資料，除了免除公文往返，節約紙張外，更可避免資料外洩風險，增加查核之時效及正確性，今後更應加強電腦資訊運用，以突破公職人員財產申報制度的困境。

(二)藉由公職人員財產申報法修法，呈現真實財產狀況

公職人員財產申報法自 97 年修正施行後，各界屢有再次修法建議，本院公職人員財產申報處與法務部廉政署前於 101 年 8 月間召開會議，其中包括本法部分條文應修正事項，法務部爰於本（102）年 5 月間邀請學者專家，另請本院派員成立修法專案小組，進行修法事宜。依法務部提出之修法建議包括訂定申報基準日，即就（到）職申報以就（到）職日為申報日，每年定期申報以定期申報期間首日為申報日，卸（離）職申報就以卸（離）職日為申報日；建議修正立法委員及直轄市議員於卸（離）職時或轉任職務時，亦應辦理變動申報，以符立法目

的；建議刪除公職人員財產申報法第 12 條第 4 項有關故意申報不實補正規定，現行財產申報處罰以故意申報不實為限，建議將重大過失列入處罰依據。

爾來，財產申報強制申報、強制公開、強制信託、強制裁罰制度又受到大眾討論，然公開制度與隱私權間的衝突，及二者與政府攬才間能否取得衡平？復以，幾起政務官因貪污遭起訴案件，位高權重者利用職務之便獲取利益，而財產申報制度能否有效反腐敗？檢討財產申報制度聲浪又起。今天本院於財產申報法公布 20 周年日子以研討會方式，邀集實務界與學術界之專家學者，就我國財產申報制度的現況與未來，進行全方位溝通與研討，供執行實務及未來修法之參考。以上業務報告，敬請指教。

議題一

「利益衝突與財產申報」

102 年 7 月 2 日上午 9 時 30 分

引言人：洪家殷 東吳大學法學院院長

報告人：陳英鈴 中央大學法律與政府研究所教授

與談人：仇桂美 監察院訴願審議委員會委員

張永明 高雄大學財經法律學系教授

洪家殷院長引言：

院長、各位委員、各位來賓及各位監察院的長官們，大家早：

今天有這個機會這個榮幸能參加財產申報制度二十周年的研討會，尤其在這裡看到很多老朋友，感覺到特別高興。我曾在陳副院長的領導之下在訴願會待過一段時間，對於財產申報制度及實際的運作，稍微有一點了解，有點感想可以提供出來。

陽光法案以前是陽光三法，現在已經是陽光四法，將來也許會變五法、六法或者九個太陽，把人曬死也說不定，不過一開始的時候，尤其對公務員官箴，一般民眾對監察院可說非常期許，當初立法院立陽光法案的時候，財產申報制度是最慎重、最完善、推展最為徹底的制度，當然有賴於監察院財產申報處同仁的努力，個人表示非常敬佩，或許一開始會感覺是在擾官一樣，到了一定職位就非去申報不可，當中也發生一些問題。例如我在訴願會時，曾發生過最高法院一位庭長因為財產申報被處罰，訴願書寫得可形容為老淚縱橫，一生守法以此為自豪，可是現在竟然說他違法，網上也查得到，對他來說無法接受，也許是失誤不符合法令規定，但有必要如此對待他嗎？再說另外一位法學院的教授，因為擔任公職，不小心忘了報學校的存摺也遭罰，被學生看到的話情何以堪，這種例子所在多有。固然，我們希望能達到目的，但實務上衍生出一些困擾，把當初的目的都掩蓋過去了。我剛才很高興聽到近來這類案件已經越來越少了，整個制度也有相當改善，所有公務員已經熟悉這套制度，比較不會出狀況，但是在執行上還是會有一些問題存在，今天藉由二十周年的研討會檢討在哪些是執行上需要改善的

地方，然後在同仁的努力之下逐步改善。另一方面涉及立法的問題，法務部責無旁貸，行政院或法務部在前端直接到立法院先解決掉，或者這一塊要不要放在監察院，都是可以檢討的狀況，當然最終目的是達到陽光法案的精神。

另外，今天第一場涉及利益衝突和財產申報，利益衝突也是陽光法案裡非常重要的一塊，在國家制度上各自應該有用途，但仍有關連性存在，關係如何加以界定？最早在立法的時候，在制度關係上，要讓其有連結還是切開來，這個部份有立法政策的考量，但是立法已經不容易，立法者也無法想那麼多，法和法之間的關連性事實上不容易界定，執行面有其困擾。很高興邀請到陳英鈴教授講授這一塊報告，內容我已經先拜讀過了，對於財產申報制度的發展，有相當詳盡的解說，另外對財產申報制度和利益衝突之間的關係在其他國家的作法到底如何？有哪些狀況發生以及將來應該如何處理等，在陳教授的大作內有相當之陳述，等會兒更深入地說明，讓我們有更深入的瞭解。

我對於監察院歷年來的努力深感佩服，這是一個吃力不討好的工作，但是長久這樣做下來，讓公務員都知道財產就是要這樣申報，對於國家的官箴、廉能政府絕對有很大的幫助，個人再次表達敬佩之意，以下請陳英鈴教授為我們報告。

陳英鈴教授報告：

主席、各位委員、各位先進：

很高興今天可以來報告這個題目，我在這方面應該稱不上專家，只是因為之前受法務部委託作過一個研究報告，所以監察院希望我來接受考驗一下。今天來的時候，天氣很熱，早上看報紙知道有人被熱死，大家都知道很熱的時候，被熱死的一定是窮人，有錢人不會被熱死，陽光法案一開始大家都覺得會不會太強？如果有九個太陽大家都被熱死了。

今天所有的爭議，翻開立法史，一開始就存在。我的印象當初作研究報告時，訪談過一些人，包括引言人談到的法官、事務官、檢察官，我們發現處罰到的都是一般的事務官，真正當初設想的目標一位高權重的人，很少被依這部法律處罰，就算是依這部法律處罰，通常都已經是發生了問題，然後才被處罰，這當中就很奧妙，到底為何會有這樣的情況。當然有些人覺得這部法律沒用，應該把它廢掉，我不這麼認為，我覺得這部法律應該還是有相當的作用。剛剛趙委員也報

告過這部法律之施行，很多地方有改善了。我現在要談基本的問題，我比較大膽，反正我也不必負責任，我覺得目前的四法應該可以修改成三法，事不過三，四法不會比三法好。我覺得應該把財產申報法與利益衝突迴避法合併起來，我會這樣講是有原因的，仔細看我們常在比較美國、加拿大或香港，他們的財產申報都是跟利益衝突一併考慮，他們主要處理的是這塊。一開始我們的財產申報法比香港立得還早，我們去看當初的立法資料，我們立財產申報法時，香港也沒有財產申報法，但是他們有財產來源不明罪，後來他們覺得還是需要利益申報，到 2003 年（民國 92 年）才有利益申報的規定。即使現在聯合國在作一些討論，這是一個很重要的議題；香港一直都覺得財產申報的目的不是要去打擊已經貪污的人，而是要預防利益衝突，他們的認知就是如此。

看立法史，我們一開始的公職人員財產申報法是立法機關先提出來的，政府機關原本是無意立這個法。一開始提出時，立法委員有五部草案，大部分的草案也都一併考慮財產申報跟利益衝突，這個看立法資料上的草案都很清楚；他們大部分參考的法案我猜主要是參考美國政府倫理法，它最主要就是在處理所謂利益衝突迴避，當然也有要去追訴或處罰已經造成貪腐的問題。因為當時的執政者比較慎重、保守，一開始提出的草案就只單純規範財產申報，而不規範利益衝突迴避；而且政府機關基於自己的立場，覺得財產申報會不會讓黑道覬覦，本來沒事，現在走路還要戴帽子，小孩不敢隨便去上學，這些問題當時都有被提出來，因此草案是財產申報不要公開；又因為當時發生很多弊案，社會一陣撻伐，覺得政府沒有誠意，不公開變成只是撐著陽傘的法案，在民氣可用之下，政府又被綁架，就一路過關，立下了所謂四大公開。這四大公開原則是好，不過可能不夠細緻；而且一開始到底是誰在操控很難講，因為誰也沒辦法去操控。最後的結果是財產申報單獨立法，跟利益衝突迴避法就切割開來。可是這四大公開很多都違背當時立法委員原來的意旨，主要是針對政務人員、總統、副總統這些人，原來設想的目標是四、五百人，可是立法通過後變成二萬多人；而且比原來設想要矯枉過正，四百多人要求他們財產強制信託，可是當時沒有信託法，所以在這個地方又拖很久。

同樣的在利益衝突迴避部分，政府機關當時也覺得沒有必要特別針對利益衝突去規範，當然這見仁見智。所謂新生民主都是一個學習過程，政府機關當然有去討論全世界各國的一些立法狀態，看歐洲幾乎沒有專門針對所謂利益衝突，甚

至所謂財產公開特別立法，尤其是西歐，因為他們有比較長遠的公務員制度，所以他們可能在立法制度上比較沒有這樣的需求；但是像德國，在公務員法也是有所謂利益衝突迴避的機制，只是沒有特別的規範。當時在制定利益衝突迴避法時，我覺得也很有趣，政府機關沒有提任何草案，我們利益衝突迴避法也是立法委員打鴨子上架立出來的法律，當然這就是在我們整個民主轉型過程當中，立法委員透過所謂的民氣可用，立這樣的法。可是，我舉一個簡單的問題，也是很根本的問題，現在這個財產申報法的目標不是很清楚。很多人一講到財產申報法，潛意識或有或無馬上聯想到，訂了一個財產申報法就是要打擊那些貪污的人，不管是立法委員的對話，或者是一般人民的想像，如果是生平無不可對人言，如果是清官那甚麼都不怕，只有貪官才怕把財產公諸於世，很多的想像都是這樣子。這樣的結果又會有一個誤導，好像越多人公開公布越好，其實這個問題在當時的立法就已經出現了。

當時在辯論到底誰要公開誰不公開，誰要申報誰不申報，我覺得很有趣，當時的立法院主席是已故的盧修一委員說，奇怪了，照這樣講捷運局員工也要申報了，因為捷運局員工也有可能貪污，理論上所有公務員都可能貪污，這真的是我們財產申報法要去處理的問題嗎？我覺得不是。財產申報法在處理貪污的部分效果有限。剛剛王院長講，如果是一個真正貪污的人，會傻楞楞的去年申報財產二千萬，今年申報五千萬嗎？很少有這種事情發生啊！我若是一個鄉鎮長，我跟黑道掛勾，收了很多黑錢，我會報有幾顆鑽石、幾顆手榴彈嗎？不可能吧，從沒看過這種申報方式。很顯然，財產申報法跟打擊已經構成的貪污，其關連性沒那麼強；如果要有的話，要有其他的制度配合。當然這個討論很多，良好的司法制度等等，如果收入跟身分不符，不用申報大家都知道，也有人會去檢舉。立法資料裡面討論，小學校長也有收錢，要到小學教書就要收五十萬，所以所有公立學校校長通通要申報，光這款就多出三千多人。然後很多情況的公職人員都要申報，人就越來越多，但是我覺得真的是矯枉過正。雖然剛剛主席趙委員說明，現在查核機制有改進，實際上只能說技術進步很多，但是很多查出來的還是一些無關痛癢的。公職人員本身可能沒犯罪、沒貪污，只是因為申報不實，就像主席剛講的，只是不知道為什麼、或院長日理萬機、或不曉得為何一堆數字看不懂或太忙就被處罰。他們本身有犯罪嗎？沒有啊！所以把這麼多人拉進來是沒有必要的！其實

一開始立法委員都很清楚，大家也都很清楚，那麼多人進來是沒有用的，只是因為當時在制定時，大家覺得說如果沒有把一堆人規定進來，好像我們沒有決心。後來在 96 年修法時也是這樣，96 年修法當時覺得政府貪腐嚴重，可是反應又是再規定更多人申報，到底產生多少成效？這個成效確實很難評估；雖然國際透明組織說，我們排名有進步，如果統計這十幾年，從財產申報法以來大概都是三十六、三十七到四十幾名，亞洲地區大概都僅次於日本、香港、新加坡，當然也有人懷疑說，國際透明組織的標準客不客觀。

財產申報法我一直覺得有作用，不應該廢止，但是目標不要畫那麼大。我們要先認清到底是靠財產申報可以查獲不法情事，還是靠財產申報來避免利益衝突，這是兩個不太一樣的立法方向，也許可以併行，很多國家也都是併行。我看了一些比較法上的文獻，尤其是聯合國或是世界銀行的研究，發現很多國家都跟我們有一樣的問題，尤其新生民主國家，好像都會覺得越多人申報財產就可以打擊貪污，但後來發現其實不是，因為花那麼多時間跟金錢，只打到蒼蠅沒有打到老虎，甚至有時候把無辜的蜜蜂給踩死了，應該還是要聚焦。尤其我覺得這個所謂利益衝突跟財產申報其實是有密切的關係，而且是財產申報法比較容易發揮作用的。如果覺得財產申報表可以看出甚麼貪污，就會去盯是不是有一筆存款漏了報，像我們在訪談時，就有一個人一筆存款五萬塊忘了報，因為他有很多帳戶，有一筆忘了刷出來，雖然後來有總歸戶可以避免這些問題，可是總是會有這些零零星星的問題，他就漏掉了，就被處罰。可是這根本不是什麼貪污，而且如果真的要抓什麼貪污，很難從這裡就看得出來，一定要有其他制度配合。例如，香港或新加坡他們有所謂的財產來源不明罪，但財產來源不明罪本身爭議是很大的，我今天是沒辦法說明，個人不是那麼贊成。如果你真的要去打擊貪污犯罪，其實是要有其他很多的制度配合，不是單靠一個財產申報制度！

如果講到利益衝突的話，財產申報就很有用，或者我應該修正來講，利益申報不是財產申報，因為財產是個很狹隘的概念，像現在聯合國的反貪污公約裡都有講，要的是利益申報，是要避免一個公職人員利用權力或者影響力去獲取利益，但這個獲取不一定是實際獲取，可能有潛在的獲取可能；或者因為某些行為，即使心中坦蕩蕩，可是外人就是不相信，這種也應該迴避；因為公務機關或者是公職人員當然要讓人相信是沒有偏袒、不會假公濟私，此時就應該在所謂利益衝

突迴避上著墨。現在財產申報法裡面對於申報財產範圍，其實在 96 年有擴大，把珠寶字畫放進來，我覺得還不夠，因為真正利益衝突迴避要去避免或要去解決的，套句對岸大陸講的話，在儒家秩序裡面是要避免差序格局，就是說利用關係、利用網絡去牟取利益這樣一個行為。

我們要建立的是要透過利益衝突迴避，去建立一個依法行政的法治秩序。那當然就必須對於法外的所謂關係網絡，這些差序格局所可能造成對執法的扭曲，作某種程度的預防，這個就很重要。比如說像很多立法委員有太多兼職，兼職在國外其實是不可想像，因為我們看美國國會議員只是接受廠商招待吃一頓飯就接受調查，那個很嚴重。如果確實，還會違反法律，被抓起來判刑的，加拿大也是，德國也是，他們對國會議員的自律程度是非常嚴格的，這個道理是很簡單，很多看起來是所謂無給職公益的，其實都是有關係；而且這些人的權力實在太大了，隨便跟你上限下限調整一下，對很多產業、很多人的利益影響非常大。可是我們對這方面的規範是不夠的，甚至我們的利益衝突迴避法，所講的利益雖然是比較大，不只是財產上的利益，還有非財產上利益。可是非財產上的利益，還是局限於因為這個非財產上的利益有影響到你個人的升遷，那個是很狹隘的。很多的影響不只是在升遷的問題，而是在很多無形的，因為很多無形的東西你是看不到的。縱使沒有，但是一般人也會因為這樣懷疑，你到底是不是在公正行使職權，還是你是誰的利益代言人。

我覺得我們應該著重在這方面，而不是在無謂的財產申報。你說一般的公務員可不可能貪污？當然可能。一般公務員可不可能有利益衝突？當然也有可能。但是不管在美國、加拿大或香港，很多所謂的利益申報不只是為了防弊，某種程度也是讓公務員自保的手段，可能他的職權跟某些利益有衝突的時候，可以事前先向長官申報，長官作個裁決，有無可能造成利益衝突，有的話讓你迴避，或讓你先調職；如果沒有的話，當然事後就不會受到處罰；不只是一種所謂的棍棒，也是一個胡蘿蔔要誘導你。也是因為這樣，在利益衝突迴避跟防止不法制度兩個立法模型裡，財產申報的功能是很不一樣的。所以我們看到如果是強調利益衝突迴避的這種財產申報，其實強調政府機關或受理申報機關是一種諮詢性、輔導性的，而且在申報時可能不那麼在意有沒有漏掉一筆，因為有時候漏掉一筆不會影響你會不會利益衝突，因為你的財產有三百萬跟三百零五萬，跟你會不會行使職

權其實無關；如果你有利益衝突，有三百萬就會有利益衝突；如果不會有衝突，三百零五萬還是不會有衝突。重要的是財產的來源或者是財產的歸屬是不是跟你職權行使會造成利益衝突，這個才是要去處理的。可是我們現在好像認為因為財產申報所以就可以發現怎樣的不法，就盯著那些細微的數字，如果不妥就處罰，就處罰到很多小學校長，幾職等的公務員，真正的大咖很少被處罰，或者真正的大咖你就算罰他幾十萬好像也無所謂。對於那些位高权重的人，在利益衝突迴避真正作得好的話，影響很驚人。例如加拿大有一個案例，因為太太任職的公司跟政府機關有往來（就是政府採購）違反到利益衝突迴避法，被判刑。他們是該嚴的嚴，不該嚴的地方不嚴。我們好像是看起來都很嚴，可是該嚴的地方也沒嚴到，我們這個制度有它的作用，雖然有些人覺得好像都只抓到一些無辜的人。我不覺得，當然有些人是應該被處罰，應該是可以更有效率。

我再舉另外一個例子，強制信託的爭議也是如此，一開始政府機關反對強制信託，如果你看我的報告，他們覺得這個強制信託實在太恐怖了，立委居然說強制信託太恐怖了，為什麼當個小官就要強制信託。但是其實這個就是沒有對焦，因為我們看到當時已故的立法委員陳定南說，他舉美國的例子，財產強制信託要針對的是那幾個有決策權的人，他舉美國例子，確實是這樣，比如你是財政部長、中央銀行總裁，你還有股票，當然大家會覺得瓜田李下，所以在你還沒當之前就會要求你處分掉或怎樣，不是等你當了才來處罰你，不然你做什麼人家都不會相信你，即使你說你一心為國家，大家還是覺得不相信，這個其實是很難處理。像美國財政部長 2008 年的時候，他是來自四大投資銀行，被總統挖去當財政部長，當遇到金融危機的時候，拼命拿政府的錢救這些投資銀行，當然也救到自己的股票。因為他的股票雖然信託了，仍然是最大的受益者，美國政府如果沒有拿大把的錢去救這些投資銀行，他的股票也就化為烏有，這樣會引起很大的爭議。當然各國未必都百分之百處理的很好，但是可以凸顯出所謂的信託是要處理利益衝突迴避的問題！

從一開始立法提出來的草案就很清楚，就是要處理利益衝突迴避的問題。如果你擁有的財產跟你的職權行使會產生利益衝突的時候，那你必須要處理，處理的機制當然就有好多種可能性，要嘛就離開這個位置，要嘛就把財產信託；可是如果信託還是不能夠避免利益衝突迴避的時候，就要處分掉。可是當時政府覺得

說我才當一個小官而已，你把我財產通通賣光了，我卸任後連房子都沒得住了，其實這個有點失焦，當初如果定義很清楚，針對甚麼樣職權什麼樣財產會產生利益衝突，不要把它擴大的話，其實就很清楚，可是因為沒有辦法對焦，一方面覺得一定要立，另一方面又覺得把它膨脹拖一些無辜的人下水，本來只有幾十個要信託，後來變成幾百個要信託，幾千個要信託，一信託大家都雞飛狗跳。而且我們的信託也不是真正的信託，因為一開始沒有信託法，所以信託這部分一延再延，立法機關跟政府機關來來往往對壘了很久，最後有一個信託法。我們這個信託叫作管理信託，不是真的信託，或者稱它叫明眼信託，不能隨便處分你的財產。美國、加拿大或香港他們則是盲目信託，所謂盲目信託是說可以把你的財產處分掉，當然盲目也不是真的盲目，其實是眼盲心不盲，因為太多例子顯現，盲目信託也不能真正處理利益衝突，這些問題在立法過程也都知道，後來妥協的結果就是這種管理信託，因為大家大費周章把一些無辜的人都拉去財產信託，信託法之後能不能夠迴避利益衝突呢？不知道！其實根本問題是利益衝突，所以基於這樣的經驗，我才會大膽的提出來我一開始的命題，我覺得三法比四法好，覺得應該把財產申報跟利益衝突迴避法整合一下，而且覺得財產申報在防止利益衝突這方面是比較能夠發揮功能。至於打擊不法致富也有可能，但是需要其他制度的配合，在其他制度沒有辦法跟上來的話，只是把一堆資料推上去，我覺得不能說完全無效，應該是說不是很有效率。不是無效但是不是很有效率，這是我以上的一點建議。

洪家殷院長：

謝謝陳教授的報告，光靠財產申報是沒有辦法打擊貪官的，如果可以跟利益衝突結合在一起，才能發揮比較大的功用。其實我個人有點想法，如果是非財產上利益的話，是沒有辦法申報的，但如果這兩個部份在一起的話，是要合起來的地方要一塊，還是說要在另一塊地方再規範？

記得我在訴願會的時候，有一個哥哥在地方市公所擔任清潔隊員二十幾年，他弟弟選上市長，哥哥就要失業，不失業就要處罰，這個部份要和財產申報作結合，會不會有問題？另外，記得是在法務部開會，談到監獄受刑人製作的餅乾很好吃，而我要跟他們買，結果因為我是次長就要算我八折，這算不算也要利益迴

避呢？像這種情形還是會衍生一些問題，等一下有機會的話再就教於陳教授。

以下，我們進入與談時間，首先我們請訴願審議委員會仇委員跟我們與談，鼓掌歡迎一下。

仇桂美委員與談：

謝謝引言人、各位先進：滿感動大家都在，但也備感壓力，因為今天來了很多業管單位、非常熟悉的朋友。過去，我在訴訟方面有十幾年的經驗，第一就是要交換意見，看提出有甚麼要指教之處。

每個國家國情不同，所謂學理就是依各國經驗所歸納出來的一套邏輯，其理論背後乃來自不同文化。在我們國內，當初會如火如荼地推動陽光法案，是有其時空背景的，在風氣或時代意義上不能否認。例如國內選舉文化，利益衝突的案子大部份都是鄉鎮級的比較多，像剛才提到清潔工的例子；比較意外的是有人一罰再罰之情形。我有碰過一個案子，某人到職才一、二個月就被罰，罰的金額遠超過所領的薪水，而且有再犯的情形。所以要深思的是，經過這麼長期的宣導，還是出現同樣的問題。

美國企業倫理法案推動超過七十年，公法推動總是比較慢，例如行政罰法到 94 年才通過，裡面所規定的有責要件是故意或過失，可以慢慢體會法律規範。財產申報法裡面是處罰故意申報不實，過失是不處罰的，但是實務上案例會發生解釋「故意」很費力的情形，例如直接故意、間接故意的解釋。與其花這麼多時間著墨在解釋何謂直接故意或間接故意，還不如乾脆把過失放進來，當然這也是有爭議的，也有學者、先進指出處罰重大過失。接下來是落實性，例如申報人夫妻都是民意代表，分居沒有住在一起，罰的時候我們也認定申報人是故意，也許我覺得他們真的搞不清楚對方（配偶）的財產到底在哪裡？大法官釋憲（釋字第六九六號解釋關於所得稅法規定夫妻非薪資所得合併計算申報稅額，與租稅公平有違）明（103）年開始分開申報，或許可以部份地解決這個問題。

第二，會不會因為法律在執行上有困難，就在某種程度適度退縮？例如營業稅逃漏滿嚴重的，這是有數據的，例如 93 年的勞退條例一開始實施的時候，中小企業的雇主會覺得痛苦，因為產業經營的不是很好，經濟不景氣，可是法律強制提撥，有的業主甚至選擇遷廠。再回到財產申報，申報人提訴願或許敗訴，提

起行政訴訟也敗訴，要收到罰鍰的話，在執行上的執行率有多少？我有一次參觀法院，有看到執行率普遍都很差。假設強制執行無法滿足，要如何解決？是不是要回歸有責要件來檢討？要故意呢？還是重大過失呢？或過失呢？落實執行也許會好一點。

第三，行政罰法第十八條有談到酌加或酌減、處罰時要考慮申報人的資力或影響等等，這四個要件都是不確定法律概念，不確定法律概念是要經過長時間的案例來賦予生命詮釋，再慢慢掌握其精神到底在哪裡，所以酌加或酌減在實務上使用比率不高。還有一個問題，有時候是因為不忍心罰，或者考慮罰當事人要他心服口服，就用最低額罰鍰，但是第十八條那四個要件的適用並不普遍，所以我想這些都是要全盤面對的問題。

剛才陳教授還有談到查核人力，被抽查到的人倒楣、沒被抽查到的人就過了，其實查核人力在很多行政行為裡面都會有，例如垃圾分類的檢查人力也是十分有限，是不是要因為垃圾分類查不到就要適度縮減人力，我想是另外一回事，簡單和大家分享。謝謝。

洪家殷院長：

剛才談到制度施行起來因為有其他因素，例如財產的情況，制度施行起來的確和其他國家不一樣，比較重要的地方在於責任的問題，目前處罰故意，將來是否擴張到重大過失，也談到行政罰法上的故意過失，我個人感覺立法上只處罰故意，有減輕公務人員責任的意味，也就是不處罰重大過失或過失，但是有時候對於故意的解釋太寬，例如間接故意，會和當初立法意旨有落差，我認同乾脆回歸行政罰法上（責任條件為故意及過失），因為責任條件很難界定故意、過失，又有直接故意、間接故意，又有重大過失、過失，只是更複雜而已，而且就我知道，我們財產申報處在處理這一塊其實是相當慎重的，若回歸行政罰法上規定，或許可以減少一些困擾。

張永明教授與談：

洪院長、陳教授、仇委員，還有在座的各位長官、各位先進、各位女士、各位先生，大家好：

個人來自太陽照射區域比較大、時間比較久的地方—從高雄那邊來，能夠參加這次二十周年的研討會，非常榮幸，但是也非常感慨。我接觸到公職人員財產申報法，是今天這一場次的報告人之前主持一個法務部委託研究案的時候，我擔任共同主持人，參與之後開始接觸財申法，結果去年因兼任學校特定行政主管職務，也必須要申報財產，所以今天是以申報人的角度，就個人在財產申報中的感觸，跟大家說明。

因為時間的關係，大概從二個方面，一個是剛才報告人陳教授談到申報人範圍的問題。依據我個人的感覺，現在的財產申報法是以申報人的職位，而不是以申報人職位所屬環境的經濟規模為決定應否申報之準據。以我在大學兼任行政主管職務之經驗而言，公立大學有所謂五年五百億的大學，也有一年預算是一、二十億的大學，這些學校的特定行政主管，均以他所擔任職位的類別來決定是否應該申報財產，在這種情形下，就造成一些經營小錢的人也要適用財產申報法強制申報與公開財產。以我所任教的學校來講，我們是新的學校，規模上是屬於經手小錢的學校，學校整年的預算大概是十億多元而已，而這十億多元通常還要扣掉固定的人事費用，除此之外，其他比較大筆的支出就是採購，但是因為公立學校的採購單筆在十萬元以上，就必須適用政府採購法，這部份公共工程委員會已經有了明確的規範。就國立大學而言，整個學校大概接近十個人必須進行財產申報，則我們的公職人員財產申報法對於像我們這種經濟規模小的學校而言，到底有沒有達到興利或者除弊的規範效果呢？在這裡跟大家做一個分享。因為我個人現在擔任學校的總務長，會經辦採購的業務，所以依法必須要申報財產，但我之前曾經擔任過主任秘書，依法則不需要進行財產申報。為什麼總務長必須申報，主任秘書不須要，到底是總務長比較有決策權還是主任秘書？大家都知道，主任秘書通常有一顆校長的授權章，有些案子到主任秘書就可以蓋校長的授權章決行掉了，就此而言，主任秘書對於採購案亦有經辦的關係，而且有可能是最後把關決行者，當主任秘書不須財產申報時，是否能達到財產申報法對於學校發揮興利或除弊之效果？這應該是值得思考的。以我個人之前在秘書室的另一個經驗來看，當時曾經接過內部的檢舉，內容是檢舉某個採購人員可能有問題的密函，但是因為學校只能查到內部的資料，而通常會構成問題者，大多是內神通外鬼的情節，在外部的資料沒有辦法接觸得到的情況下，主任秘書縱使接到檢舉也有追查

之決心與毅力，但因權力有限，也沒有辦法進一步調查，所以財產申報制度對於大學的內部控制來講，原則上沒有什麼幫助。至於說有沒有什麼樣的缺點呢？缺點確實曾經發生過，雖然說公立大學裡頭只約有十個兼任行政主管的教師必須要申報財產，但已經造成人才難覓之困擾，因為現在的校長都是經公開遴選而來，參選時早有心理準備，基本上沒有問題，但副校長以下的主管除人事與主計外，都是校長自己去找，這些教師兼任的主管中，比較麻煩的是學術副校長，因為這個職位也要財產申報，但我們的經驗顯示，現在適合當學術副校長的教師都比較有錢，雖然不清楚究竟是學術好的人，才會有錢，還是有錢的人學術才會好，反正學術副校長的人選知道這個職位必須申報與公開財產時，都紛紛打退堂鼓。平心而論，學術副校長幾乎不會經手到採購之作業，縱使在行政副校長出差或休假時，可能會找學術副校長當職務代理人，但這畢竟是例外，且只要限制職務代理的範圍與事項即可解決這個問題，是否有必要透過財產申報法來防制例外情況下可能出現之問題，值得再考慮。綜上所述，公立大學適用財產申報法之利弊分析顯示，有必要再考慮財產申報法適用範圍之界定。

接下來，第二個部分想要談的是，目前受理申報的機關劃分為二個，一個是由監察院擔任受理機關，另一個則是由法務部的政風單位負責。依規定申報人所申報之資料，受理申報之機關應該予以公開，因此從制度上來看，是以一種外部的控制，來達到立法的目的，也就是說，所有申報人應該要受到受理申報機關以及社會大眾的監督，就此值得思考的是，有沒有另外一種可能性存在？之前在報告人陳教授主持的研究計畫上，個人曾接觸到美國和加拿大的制度，相關內容摘要收錄在我們今天的手冊第 112 頁到 113 頁。倘若我們參考這兩個國家的制度，則可以引進一種內控來取代全面的外控，因為彼邦的制度是把機關正副首長以外，也就是重要決策權以外之應申報人，向機關的副首長申報財產。這樣的制度有什麼好處呢？當中階與初階應申報人向所屬機關之副首長申報財產，則副首長即可以合法擁有內部屬官的財產資料，如果要避免利益衝突或者避免政風不清明的話，就可能透過這樣的方式來達成。反觀我們現在的情形，以一個機關來講，當所有的首長是向監察院，而其他人向政風單位申報財產，則大家都同樣適用公職人員財產申報法時，可謂大家都是坐在同一條船上，同樣都有可能被處罰，所以在這種情形下能不能發揮長官監督屬官的功效？應該值得懷疑！就這個部分

而言，我個人也在思考，我們是否有可能適度地引進美國或加拿大的內控型財產申報制度？假使以剛才在第一個層次以公立大學的情況為例的話，受理校內申報的是副首長，也就是副校長或者是主任秘書，如此一來他就能夠有比較完整的資料，來瞭解應該要申報財產的處室主管的真正情況，執行內控也比較能發揮預期的效果。依個人的看法，行政院一直在推動所屬機關應實施內控制度，公私立學校均被要求，行政院或教育部也提供了內控機制的 SOP，但是實際上的成效如何呢？悲觀的看法，大概只能夠說把該做的流程都做了，但能不能經由內控先期發掘問題，似乎是另外一個層次的問題了。以上是我個人初淺的看法，當然這種作法也必須考慮另外一個問題，在我們的國情下，會不會出現機關的副首長帶頭做壞事情？這也不無可能，但假使我們能回歸縮小應受外部監督的申報人範圍，不管是由監察院或法務部所屬機關，對這群少數決策階層「嚴加看管」，加上相關配套機制的採行，應該可以有樂觀的期待。

以上是個人與談的兩個部分，總結來講，第一個部份是說，應申報人的範圍被無限地擴大，以公立大學的實證例子來看，這樣的制度無論是興利或除弊都沒辦法達成；第二個部分是，財產申報資料完全集中在受理申報機關—監察院或政風單位，雖然依法應向社會大眾公開，但實際上也不敢過度地公開，無助於各該機關實施內控機制，以及社會大眾有效的輿論監督，因此整體成效並沒有辦法被彰顯出來。因為時間關係，我就針對這兩點作以上的報告。謝謝大家。

洪家殷院長：

謝謝張教授特別提到他的經驗，從學校裡面來講，就是說一個二十億的大學裡面有十個人要申報，覺得好像牽涉太廣，不過我印象比較深刻的是要有錢才能當學術副校長，難怪我都當不上。另外一點有提到的是，引進國外的制度像內控、外控制度，是不是完全都要外控？內控是不是可以適度發揮功能？我們謝謝二位與談人。最後，再請陳教授給我們回應一下。

陳英鈴教授回應：

謝謝主持人，還有二位評論人。各位先進，我想我先簡單借用一個概念，以前國際關係上美國獨強的時候，都覺得說要展現他的硬實力，後來他們覺得說要

展現他們的軟實力，可是後來呢，就變成說是巧實力(smart power)，其實我們國內的所謂的貪污治理也是一樣，我覺得貪污是不可能根絕，有人類就有貪污，但是它可以被減少，可以被適度控制，這是可以的，各國都一樣，當然我們要注意自己的情況，所以我這個文章其實是在追溯整個立法的過程或制度的演變，其實就是在講我們制度上的問題，我可以引用一下我的報告裡面第 8 頁(本實錄第 56 頁)，蔡正元委員講了這段話，我也是思考了好幾遍，雖然我不是很認同，不過我在這裡可以唸一下，他說：「在推動陽光法案的氣氛之中，多少難免會矯枉過正，有時會弄得很荒唐或不公平，好像不趕快積極表態、把所有可以擺在陽光法案中的人就無法代表自己有多清白，身為立法委員，我當然知道箇中奧妙，」搞了半天就只能抓小魚，只能抓乖的人，我不完全認同他的話，不過從中知道，我們的立法者是這樣看待這部法案，他們是知道箇中奧妙，然後以此態度處理這個法案。當然，個別的立委無法完全操控立法，我也相信這部法案能發揮他的功能，我強調的是，它可以做的更好，像現在範圍這麼大，就像剛剛張教授也有講，它不是很有效率，把很多資源沒有花在該花的、花在刀口上，我講的巧實力，無論如何我們政府的資源就是有限，你不可能根絕貪腐，但是你要讓它發揮更好的功能，我要強調的是這一點，你把那些人抓來通通都要報，就是這樣子，至於真正要去處理的，有沒有真正去更好的處理到，這點才是我們去在意的，為什麼我會提出把財產申報跟利益衝突合併？其實我們現在就合併了，只是不完全合併，為什麼呢？因為強制信託本來就是在處理一個利益衝突的機制嘛，但是我們不完全合併，把它截肢了，所以沒辦法完全看到它的全貌，它的功能就變成很多事情在做白工，現在大家討論的問題變成什麼？既然叫我誠實申報，那政府你要不要幫我出錢哪？這個變成衍生出來的問題，問題是你應該要去看它是不是能夠去處理利衝，範圍不要那麼大，就不會有這些衍生出來的問題，甚至現在又有人講，很多財經界的人，政府要延攬他，只不過是提供諮詢，或是代表政府出任董事，要叫他強制申報或強制信託，他就說我不幹。其實這個問題是在於我們沒有好好去思考，到底我們要這些法律發揮什麼功能，當然你把範圍弄得那麼大的時候，就會產生隱私權的問題，隱私權爭議一直都有，如果範圍不要那麼大，這些問題就不會有那麼大的爭執，世界各國都有這樣的討論，我們也一樣。基本上我認為，如果是位高权重的人，要求你強制公開，雖然對你的隱私權是很大的侵害，但是

你必須忍受，不然你就不要當嘛！如果範圍很小，這個還可以接受，如果只是中下階層，就像剛剛洪院長講的，內部的長官在內控的時候如果知道，那他在利衝的時候去做處理就夠了，一定要把他曝光？沒有什麼必然性，效果也是非常有限。所以，今天要講的是，我們法案上制度的結構問題，實施二十年了，當中其實是有很多我們自己的經驗，統計數字上，我剛看到趙委員的報告，我也非常地欽佩，這些都是很寶貴的資料，因為已經二十年，不用借鏡國外的資料也都可以看得清楚自己的問題在哪裡。我為什麼要去追溯這個立法？我發現立法委員一開始就很清楚問題在哪裡，只是因為立法妥協，還有一般民眾容易被一些簡單的目標或簡單的口號所誤導。如果我們平心靜氣來討論的話，應該大家都很清楚應該往哪裡走，這是我今天的結論，謝謝！

利益衝突與財產申報

報告人：陳英鈴

中央大學法律與政府研究所教授

德國海德堡大學法學博士

目 次

- 壹、 陽光法案夕陽無限好？
- 貳、 公職人員財產申報與政黨競爭
- 參、 捷運局的員工也必須申報財產？
- 肆、 利益申報的功能-預防利益衝突與減少不法致富
- 伍、 強制信託的爭議
- 陸、 結論-以預防利益衝突重新架構財申法

壹、陽光法案夕陽無限好？

二次世界大戰之後，許多國家紛紛引進財產申報、利益揭露以及財政利益揭露制度（以下簡稱公職人員財產申報），以做為預防利益衝突或打擊不法致富的手段。各國施行公職人員財產申報成效不一，唯一可以確定的是，採納這種制度的國家越來越多，一旦實行便無廢除之例¹。經過半個世紀的傳播，公職人員財產申報制度已經成為聯合國反腐敗公約²的重要一環³。

我國在解嚴後制定一系列的陽光法案，以確保公務人員的廉潔與問責，包括民國 82 年制定公職人員財產申報法（以下簡稱申報法）與民國 89 年通過的公職人員利益衝突迴避法（以下簡稱迴避法），前者自施行以來，已歷經 4 次修正。申報法實施至今已經 20 年，迄今仍有要求再行修正，甚至廢止之聲浪。部分立委也認為迴避法規定過份僵硬，提案修正。原因無他，申報法的管制越來越嚴，必須申報財產的公職人員越來越多，財產強制信託的規定越來越繁複，然而「法令滋彰，盜賊多有」，重大貪瀆事件仍然一再重創民眾對政府的廉能信任，何以陽光法案未能陽光普照，弊絕風清？

要回答以上問題，本文首先回顧在政治角力之下，財申法以及迴避法的誕生與成長史（以下貳）。在此背景下，本文解明何以要求大量公職人員申報財產，陳義過高反而讓陽光法案沉淪為夕陽西照（以下參）。藉由最近比較制度研究的參考架構，本文接著說明財產申報作為預防利益衝突或減少不法致富的工具，要求不同的制度安排（以下肆）。隨後，本文以財產強制信託為例，釐清制度設計目的的重要性（以下伍）。最後本文提出財申法改革的基本原則，以預防和制裁利益衝突為目的，整合財申法以及迴避法（以下陸）。

¹ OECD (2011), *Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264095281-en> (access 19.06.2013), p. 9.

² Articles 8 and 52, 5 and 6.

³ World Bank/UNDOC, *Asset and Income declaration - Guide - Concept note*, 2009, <http://siteresources.worldbank.org/INTSARI/Resources/AssetIncomeDeclarationGuide.pdf> (access 19.06.2013)

貳、公職人員財產申報與政黨競爭

民國 78 年 6 月，立法委員趙少康等 31 人首先提出「財申法草案」送交行政院，行政院人事行政局於民國 79 年 7 月擬具「財申法草案」⁴。立法委員林正杰等 48 人於民國 80 年 3 月 15 日向立法院提出「財申法」草案以及「反金權革命宣言」⁵，行政院與考試院於民國 81 年 12 月 8 日會銜向立法院提出「財申法草案」。立法院法制、內政、司法三委員會於民國 82 年 3 月 11 日開始聯合審查，立法委員趙少康、尤宏、張俊雄等分別提出 3 個草案，總共 5 個草案⁶。

主管機關認為，光靠一部財申法，無法達到澄清吏治，端正政風的目的。必須要靠其他陽光法案，例如公務員服務法規範公務員的利益衝突迴避，財申法則僅規範財產申報事項⁷。建立公職人員財產申報制度，只是要讓公職人員取得以及累積財產是否涉及不法受到（司法機關、監察機關、政風人員及其上級長官）監督⁸，配合「貪污治罪條例及行政院所頒端正政風防制貪污方案之實施」，期望能達到廉能政治⁹。顯然政府部門並不認為財申法，應該處理有關公職人員利益衝突迴避之事項，而是配合其他法律打擊不法致富的工具。

立法院聯席委員會審查後達成四項強制的結論：強制申報、強制公開、強制信託、強制處罰。基本上採取財申法單獨立法。有鑒於當時並無公職人員利益衝突迴避之整體規定，因而將財產強制信託納入財申法規範之內。強制公開與強制信託為行政院及考試院草案所無，在立法院院會審查時引起最大的爭議¹⁰。官方認為，依委員會通過的草案，應申報人數太多、強制公開與強制信託太嚴重，陽光法案成了烈日法案。委員會主席則認為，依委員會通過的草案，應申報人數不過 2 萬 7,367 人，須強制信託者為 440 人，行政院不能藉口拖延立法¹¹。財申法審議期間，「十八標」、「捷運弊案」、「匈牙利公車採購弊案」、「停車計時器採購

⁴ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 406。

⁵ 立法院公報第 81 卷第 31 期院會紀錄，頁 70-76。

⁶ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 404 以下。財申法詳細立法歷程請見陳秀慧，財申法法制之研究，國立政治大學碩士論文，2006 年，頁 21-28。

⁷ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 415。

⁸ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 444。

⁹ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 404。

¹⁰ 立法院公報第 82 卷第 22 期委員會紀錄，頁 103。

¹¹ 立法院公報第 82 卷第 35 期院會紀錄，頁 16。

弊案」、「三五快砲採購弊案」連續爆發，立法院逐條討論時，又爆發「中油廢水處理工程弊案」¹²，於是在全國期待防止金權政治，遏止金權政治惡化的氣氛下，立法院於民國 82 年三讀通過「財申法」。有鑑於整套陽光法案不能僅靠財申法，因此附帶決議必須在 6 個月內完成衝突法、行政程序法、利益團體遊說法、政治獻金法等相關立法¹³。

財申法於民國 82 年、83 年兩次修正，主要是因為信託法和信託業法尚未立法完成，只好延遲財產強制信託之實施，引起許多立委強烈批評行政院以拖待變。民國 96 年完成之第 3 次修正，亦與當時的政黨競爭脫離不了關係。本次修正主要內容為擴大申報義務人、申報項目以及申報時機的範圍、申報內容上網公告、將「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制，修改為「財產強制信託」單軌制（第 7 條）、立法委員及直轄市議員的財產必須「變動申報」（第 8 條）、強化申報資料之查核（第 11 條），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（第 12 條）¹⁴。由於迴避法已經在民國 89 年立法實施，這次修正案並刪除原第 9 條關於利益衝突迴避規定¹⁵。

迴避法的立法罕見地主要由立法委員主導，行政院則持反對立場。民國 83 年 3 月，立法委員謝長廷隨即向立法院提出公職人員利益衝突迴避條例草案¹⁶。立法委員趙永清和蔡同榮也分別領銜提出草案¹⁷。行政院人事行政局認為許多法規都有規範公職人員利益衝突迴避，無須制定專法¹⁸，因此並未提出政府法案。考試院銓敘部則樂觀其成¹⁹。謝長廷委員表示，既有法規對利益衝突定義太模糊、規範對象太狹隘、未確立如何處罰牴觸利益衝突迴避等等，因此他提出的草案強調，避免公職人員利用職務或監督之便圖利本身或家族，重罰違反利益衝突而獲

¹² 劉宏恩，財申法之功能與侷限，從比較法觀點論我國現行法缺失，<http://markliu.org/sun.htm>，2013 年 6 月 13 日造訪。

¹³ 立法院公報第 82 卷第 39 期院會紀錄，頁 62。

¹⁴ 請見立法委員雷倩的摘要說明，立法院公報第 96 卷第 20 期院會紀錄，頁 112。

¹⁵ 立法院公報第 96 卷第 13 期院會紀錄，頁 401。

¹⁶ 立法院公報第 83 卷第 13 期院會紀錄，頁 86。

¹⁷ 立法院公報第 84 卷第 57 期委員會紀錄，頁 157。

¹⁸ 立法院公報第 87 卷第 2 期委員會紀錄，頁 72。

¹⁹ 立法院公報第 84 卷第 57 期委員會紀錄，頁 161-162。

利者。如此方能在陽光法案的制度設計上從上游根絕黑金政治，而不是單靠下游的公職人員財產申報²⁰。3 個法案在民國 84 年 10 月法制、司法聯席委員會立委各言爾志後，並未再討論。民國 86 年 12 月 3 個法案再度提上委員會議程。法務部與人事行政局依然反對單獨就公職人員利益衝突迴避專門立法²¹。為了根絕「以權換錢」、「以錢換權」（執政黨立委趙永清語），立法院不顧行政部門的反對，繼續併案審理。謝長廷委員所擬的公職人員利益衝突迴避條例草案第 12 條規定「公職人員發生利益衝突之情事時，得依其自願、放棄、贈與或出售其涉及利益衝突之財產利益之所有權。²²」其他委員不甚了解該條文對於避免利益衝突的作用，以致該條文在委員會討論時被刪除²³。「迴避法」最後「千呼萬喚始出來」（立委劉光華語），在 89 年 6 月 27 日三讀通過²⁴。

參、捷運局的員工也必須申報財產？

現行財申法最大的問題就是，必須申報的公職人員太多，使得財申法打不到老虎，老是拍一些蒼蠅，甚至打死許多無辜的蜜蜂。李復甸教授認為「這個案子形成法案進到立法院，這裡頭真正掌握政策的人就用灌水的方式，將很多跟政策無關的人全部納進來，本來只要注意三、五百個人的財產變化，最後卻變成要看三、五萬個人，讓這個申報等於沒有申報²⁵」。

行政院和考試院民國 81 年草案認為，若將全國公職人員全部納入財產申報範圍，必須投入大量人力物力，不符合成本效益。因此只規定高層公職人員，及因職務性質而有必要申報之人員²⁶。據估計約九千多人要申報²⁷。草案認為，歸納各國財產申報制度（當時指美國、南韓、新加坡），申報資料公開的是少數、不公開的是多數，因而草案採「局部公開」，申報資料應會同申報人「密封後保存」

²⁰ 立法院公報第 84 卷第 57 期委員會紀錄，頁 157-159。

²¹ 立法院公報第 87 卷第 2 期委員會紀錄，頁 71-73。

²² 立法院公報第八十三卷第十三期院會紀錄，頁 89。

²³ 立法院公報第八十七卷第二期院會紀錄，頁 95。

²⁴ 立法院公報第 89 卷第 38 期院會紀錄，頁 80。

²⁵ 立法院公報第 97 卷第 22 期委員會紀錄，頁 193。

²⁶ 行政院/考試院，財申法草案（含總說明），立法院第一屆第九十會期第十七次會議議案關係文書，頁 43。

²⁷ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 414。

（草案第六條）²⁸，以保障公職人員財產隱私權。並且避免資料公開後，使歹徒心生覬覦，「導致公務員有被恐嚇取財的憂慮，甚至發生未成年子女被干擾的情形。²⁹」官方版極力反對強制公開，卻被立委認為沒有實施陽光法案的誠意，例如立法委員張俊雄批評官方版陽光法案成了抽屜草案³⁰，丁守中委員甚至認為此種做法無異於「燒紙錢哄鬼」³¹。連帶地官方版認為實施範圍不宜過大的主張，也得不到多數立委的支持。

由於官方版本與立委提出的草案差異太大，經過朝野協商之後，達成四大強制原則，並且大幅擴大應申報人範圍³²。立法委員大多認為，立法當時貪瀆嚴重，有必要透過財產申報制裁不法致富之公職人員，甚至教育部主動提出，應將各級公立學校校長列入申報範圍，光這一項便增加 3,224 人。此外又增加鄉鎮級代表，這一項又增加 3,795 人。清楚認識到過猶不及的立委也不少，例如趙永清委員認為，過度擴大使用範圍，要三、五萬人申報不具可行性³³。丁守中委員對此亦深表疑慮³⁴。立法院院會審查時，也有許多委員針對聯席審查會議結論提出修正案，避免應申報人數過多。例如陳定南委員即認為，應集中政府有限的執法能力，打老虎不要拍蒼蠅，因此提案刪除縣（市）議員及鄉（鎮、市）民代表的申報義務，等具備施行成效後再行擴大³⁵。在當時氣氛下，這些可行性考量敵不過遏止金錢政治的道德大旗。最終通過的條文不僅包含正、副總統、五院正、副院長、政務官，各級公立學校校長、縣（市）級以上民意代表及鄉（鎮、市）級以上政府機關首長……，可謂族繁不及備載³⁶。

據統計，財申法自民國 82 年 9 月 1 日起施行，共二萬四千多名公務員，須向監察院及各政風機構申報財產³⁷。實施兩年後，發現僅能抽查 5% 稽核申報資

²⁸ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 405。

²⁹ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 405。

³⁰ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 408。

³¹ 立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 415。

³² 立法院公報第 82 卷第 18 期委員會紀錄，頁 224。

³³ 立法院公報第 82 卷第 18 期委員會紀錄，頁 228。

³⁴ 立法院公報第 82 卷第 18 期委員會紀錄，頁 229。

³⁵ 立法院公報第 82 卷第 36 期院會紀錄，頁 39。

³⁶ 立法院公報第 82 卷第 39 期院會紀錄，頁 39。

³⁷ 我國當前反貪污機制之探討，http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/top5/top5_059.htm，2013年6月14日造訪。

料，其中竟然有 90% 申報不實³⁸。公職人員財產申報法施行後，並無法立竿見影，弊絕風清。根據民國 83 年 10 月，針對在監之貪污犯罪受刑人調查有關政府應如何防制公務員貪污之不法行為，回答「確實申報財產」之選項者占 65.79%³⁹。擴大公職人員財產申報義務人的範圍，很容易就得到大眾以及立法委員的支持。例如沈富雄委員認為「有人一輩子擔任公務員，結果二、三十年下來，財產累積上億元以上，土地遍布全國，但他財產申報以後，並未下台或有所交代。」因此他提議擴大財申法適用範圍⁴⁰。

兩千年政黨輪替以後，擴大公職人員財產申報範圍的神聖地位依舊不可動搖。綜觀民國 96 年財申法第三次修正，執政黨與反對黨的修正案，都主張擴大申報義務人，好像申報財產已經成為杜絕貪腐的萬靈丹⁴¹。修正後的財申法將具有決策權、監督權之相關公職人員，如行政執行官、軍法官、政風及軍事監察主管人員、各級政府機關職務列簡任第十職等以上之幕僚長及主管納入申報義務人範疇，代表政府或公股出任私法人之董事或監察人亦有申報財產義務（第 2 條第 1 項）。財申法第 9 條第 1 項第 9 款原本只規定，「縣級以上」各級民意機關之民意代表須申報財產，修正後則擴張至各級民意機關民意代表⁴²。物極必反，例如立法委員張顯耀等人於民國 97 年提議修改財申法第 2 及第 4 條，免除代表政府或公股出任私法人之董事或監察人之申報義務，因這些人絕大多數為兼任，不具政策影響力，要求其財產申報不符合比例原則，將始能者卻步⁴³。在多數國民以及立委仍然認為，越多公職人員申報財產，越能防止腐敗的氣氛下，這樣的提案當然得不到支持。

不斷擴大公職人員財產申報範圍，並非我國特有的現象。亞洲開發銀行/經濟合作暨發展組織的研究顯示，許多亞洲以及環太平洋國家將公職人員財產申報視為反貪污的手段，藉以偵測公職人員是否可能不法致富，因此要求所有公職人

³⁸ 趙永清委員發言紀錄，立法院公報第 84 卷第 43 期院會紀錄，頁 42。

³⁹ 法務部，我國當前反貪污機制之探討，http://homepage.vghtpe.gov.tw/~ged/top5/top5_059.htm，2013 年 6 月 19 日造訪。

⁴⁰ 沈富雄委員發言紀錄，立法院公報第八十三卷第四期院會紀錄，頁 66。

⁴¹ 立法院公報第 96 卷第 13 期院會紀錄，頁 406 以下；立法院公報第 96 卷第 20 期院會紀錄，頁 102。

⁴² 立法院公報第 96 卷第 87 期委員會紀錄，頁 32。

⁴³ 立法院公報第 97 卷第 72 期委員會紀錄，頁 428。

員必須定期揭露其個人財務狀況，包括孟加拉、斐濟群島、印度、哈薩克、吉爾吉斯、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、萬那杜共和國(Vanatu)等國都是如此，柬埔寨的反貪污法令有類似規定。哈薩克甚至要求所有進行鉅額買賣的公民必須申報財產。比較法的經驗顯示，若要求所有公職人員揭露其資產，勢必產生大量的細微資訊，要處理或驗證這些申報資訊的真偽非常困難並且費時費力。大部份的比較法文獻都建議，申報範圍應盡可能地侷限在高階的公職人員，以確保受理機關有能力充分地執行申報規範⁴⁴。

申報法實行至今已經 20 年，依法務部之統計，自 2003 年以來，每年查詢申報是否屬實人數已經超過申報總人數的五分之一⁴⁵。然而從高等行政法院的判決分析顯示，幾乎所有案件之爭點都是故意申報不實案件中，如何認定「未必故意」，尤其是關於（或已經分居）配偶財產如何申報⁴⁶。這與一般的印象一致，公職人員逾期申報或故意申報不實的案件，大多與是否涉及利益衝突或不法致富無關。難怪立法委員蔡正元表示「在推動陽光法案的氣氛之中，多少難免會矯枉過正，有時會弄得很荒唐或不公平，好像不趕快積極表態、把所有可以擺在陽光法案中的人就無法代表自己有多清白，身為立法委員，我當然知道箇中奧妙」、「搞了半天就只能抓小魚，只能抓乖的人⁴⁷」。本文並不因為上述現象，便贊同廢除財申法，卻贊同回歸陳定南以及趙永清委員的遠見，讓道德的歸道德，法律的歸法律。財申法若要發揮最適效能，應該集中火力，緊盯位高權尊者。尤其應該認識財產申報制度的功能極限。

⁴⁴ 請見法務部委託98年「財申法施行成效檢討之研究」期末報告，計畫主持人陳英鈴，<http://www.freeway.gov.tw/UserFiles/File/Civil/report/法務部98年財申法施行成效檢討研究案.pdf>，2013年6月19號造訪，頁74-75。

⁴⁵ 請見「民國 89 至 95 年度政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表」，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79849&ctNode=18765&mp=195>，19.06.2013 造訪。

⁴⁶ 以上請見註 44，頁 51-53。

⁴⁷ 立法院公報第 97 卷第 22 期委員會紀錄，頁 199-200。

肆、利益申報的功能—預防利益衝突與減少不法致富

根據國際透明組織的研究顯示，公職人員財產申報立法對於貪污的降低有顯著的貢獻，財產申報法施行時間較久的國家比起施行期間較短的國家貪污程度來的低。各個國家對於公職人員財產揭露應發揮什麼樣的功能各有不同，因此其法律要求的形式與結構也有差異。有些國家僅依靠傳統公務員倫理、有效的所得稅制以及資訊公開法制來對抗貪污，以及人民對政府的不滿，例如德國不另外制訂公務員財產申報法制。有些國家將公職人員財產申報視為預防利益衝突 (conflict of interest, COI)、提升政府透明的手段，因此財產申報以自願為基礎。有些國家的立法則將公職人員財產申報視為反貪污作戰、減少不法致富 (illicit enrichment) 的一環，財產申報乃進一步揭露公職人員貪污行為的基礎，因此兩者規範緊密結合。有些國家則是混合兩者的功能。

徒法不足以自行，財產申報制度設計師首先必須釐清立法的目的側重預防利益衝突，或者避免不法致富兩種理想類型 (ideal type)，並且在制度設計上審慎考量配套措施的可行性，避免道德立法、陳義過高，甚至治絲益棼。一般認為，在強調預防利益衝突的立法模式中，利益衝突指涉的是在某種狀況下，公、私人人員可能利用其職務上的便利圖謀個人利益，但不必然如此。換言之，利益衝突的出現並非不當行為的指標，而只是可能不當行為的訊號。因此，在制度設計上，必須藉由規範釐清何謂利益衝突，並且透過全面性的說明與教育清楚地傳達給申報義務人。利益衝突模型在制度設計上強調公職人員於受財產申報受理機關之間的合作。其基本原則並非假定公職人員的不法行為，而是要幫助公職人員避免可能的利益衝突情況發生，或者進一步受到貪污的懷疑或調查。相對地，強調減少不法致富的立法，在制度設計上必須引進措施查核申報的正確性，執行機關也必須要有足夠的調查能力發現不法致富的潛在訊號，或者財產申報本身的不尋常以及不實申報。利益衝突的模型與不法致富的模型在制度特徵的設計上儘管有許多雷同之處，但兩者強調的重點與執行的方法仍有差異。混合模型的立法目標可以涵蓋更多議題，卻需要涵蓋更廣泛的立法架構，以及設計更精細的執行工具。尤其在執行機關的設計上可能要區別監督利益衝突以及避免利益衝突指導的行政機關，以及調查不法致富的機關，兩者分離可以避免同一個機關兼具指導與執行

角色的混淆⁴⁸。

立法委員提出的財申法草案同時包含預防利益衝突與減少不法致富之規定。例如林正杰委員草案第七條規定「公職人員除本職外之營業或兼職行為，其禁止或限制之規定，依相關法令訂之。公職人員並將其本人、未成年子女及其他受其撫養者日常生活所必需以外之財產，信託與政府承認之信託業代為管理、處分。公職人員及其父母、配偶、子女，不得經營其職務範圍以內之事業。」立法委員趙少康所提出的「公職人員財產申報及操守法草案」第 5 條規定「公職人員在申報財產時，在任何政府機關、法人機構、獨資、合夥事業、及其他營利非營利組織任所擔任之職務，或對該組織實質控制之地位，應一併申報。」草案第 7 條規定，總統、副總統政務官個人、配偶及其子女的財產應交付信託基金代為處理⁴⁹。

如前所述，立法委員的立法體例不為最終財申法所採。財申法與迴避法分別立法，預告著財申法向減少不法致富功能傾斜，但財申法又包含財產強制信託—典型避免利益衝突的手段。就此而言，財申法尚未釐清制度功能所需的配套制度設計。民國 96 年財申法修改強化向「避免不法致富」模型傾斜。例如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(第 12 條第 1 項、第 2 項)。對於那些仍然在猶豫者，財產申報可能會增加其「貪污的成本」，進而發揮預防其進一步決定貪污的作用。對那些立意堅定要貪污的人，當然會故意申報不實，從申報資料上也看不出其財產異常增加，財產申報起不了任何作用，光有上述條文，也無用武之地。唯有犯罪偵查機關針對重大不法案件，發揮其職權，才是制度能否運作成功的關鍵。不斷擴大申報義務人的範圍，只不過是掩蓋重大不法案件的煙幕彈。

⁴⁸ 以上說明請見註 44，頁 68-71.

⁴⁹ 立法院公報第 82 卷第 10 期委員會紀錄，頁 74 以下。張俊雄委員代表民進黨團所提的財申法草案第六條亦有相同之強制信託規定，立法院公報第 82 卷第 15 期委員會紀錄，頁 428。

伍、強制信託的爭議

財申法關於強制信託的爭議，最能凸顯出現行法未能區別預防利益衝突和減少不法致富的差別。最早提出強制公職人員將其財產委託信託業者代為管理、處分者，見於林正杰委員提出的草案第 7 條，趙少康委員與張俊雄委員的草案也都有類似規定⁵⁰，行政院與考試院的版本並無此規定⁵¹。立法院聯席委員會審查時，銓敘部代表對於申報財產強制信託期以為不可，認為強制信託，使得公職人員對於申報財產喪失管理權與處分權，實在太恐怖。趙永清委員也認為，強制信託陳義過高，訂定陽光法案一下子出來九個太陽，會把大家都曬死，送至立法院院會將遭到反彈⁵²。陳定南委員認為，立法當時官商勾結、利益輸送、內線交易、房地產炒作當已經病入膏肓，非矯枉不足以過正。並舉美國總統艾森豪、甘迺迪從三大汽車公司挖角總裁擔任國防部長為例，他們的第一件事情，就是把總裁任內公司股票拋售，因美國汽車與國防工業息息相關，若不拋售將陷於利益衝突的質疑，難以推動政務⁵³。

張俊雄委員認為強制信託並不違憲。且財產強制信託後，可以讓主事者免除利益衝突的疑慮，放手施政。但不應使用範圍過大，僅限於總統、副總統、政務官本人、配偶及其未成年子女之財產應與信託⁵⁴。趙少康委員認為，若無強制信託不足以撥雲見日，信託可以免於拋售，對政務官是一種優待。財政部證管會早以行政命令要求所屬員工出售股票，更何況是政務官⁵⁵。委員會強制信託的範圍與方式無法達成共識，但採納趙少康委員的建議，對強制信託積極表態，以免到了院會沒有妥協的籌碼⁵⁶。故委員會通過的條文規定，總統、副總統、政務官、立法委員、監察委員應將其個人、配偶及其未成年子女之財產交付信託⁵⁷。

陳定南委員認為光是財產信託並不足以解決利益衝突，因此提議總統、副總

⁵⁰ 立法院公報第 82 卷第 23 期院會紀錄，頁 52-53。

⁵¹ 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 150。

⁵² 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 146-147。

⁵³ 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 147-148。

⁵⁴ 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 150。

⁵⁵ 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 146-147。

⁵⁶ 委員會主席盧修一妙喻此為魯迅的說法「如要求在牆上打洞遭人反對，就要求在屋頂打洞，如此，則令人們接受在牆上打洞。」立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 151。

⁵⁷ 立法院公報第八十二卷第二十期院會紀錄，頁 165。

統、五院院長、內政、財政、交通、經濟部長、中央銀行總裁、經建會主委、省市長部分，應將信託財產，除自有住宅外之不動產及有價證券拍賣變現，然附議者不及 20 人⁵⁸。最後院會動用記名表決，通過第 7 條強制信託，總統、副總統、五院正、副院長、政務官、立法委員、省（市）議員、縣（市）長應將其本人、配偶及其未成年子女之財產交付信託。其他公職人員因其職務關係對特定財產具有利害關係者亦同。財產交付信託，由受託業者代信託人為財產申報。第 7 條第 3 項並規定，信託業法及信託法應於本法公布後一年內制定⁵⁹。立法後，信託法並未在一年內制定，立法院隨即修正財申法第 7 條規定，信託業法及信託法應於本法公布後二年內制定⁶⁰。兩年期限將屆之前，信託法依然束之高閣。法務部提出「強制信託」的困境與解套之道，認為「強制信託有如『強制結婚』，不符法理，必然製造紛爭。」執政黨團再度提案修法，以動態申報及強制公開來取代強制信託⁶¹。執政黨立法委員魏鏞反對修正案，並譴責法務部故意將財申法第 7 條規定的「一定金額以上之不動產」須強制信託的標準訂得很低，引起公職人員恐慌，違背強制信託的精神—將財富足以影響國家財政金融的少數高官納入強制信託⁶²。丁守中委員澄清，須強制信託者僅五、六百人，行政部門故意將所謂「一定金額」標準訂得很低，造成執行困難⁶³。趙永清委員則贊成修正案，他強調強制信託不是萬靈丹，反而可能讓人規避監督，成為「洋傘」。例如資金信託給親友後，再不斷給予指示，如此一來既不必申報又沒有責任⁶⁴。由於贊成與反對激烈爭執，饒穎奇委員提出妥協修正動議，規定第 7 條強制信託於信託法及信託業法公布施行後實施，但允許第 7 條規定之義務人就動態申報財產和財產強制信託兩者之間擇一辦理，獲計名表決通過。附帶決議強調，「為貫徹公職人員針對其職權關係應行利益衝突迴避之事項，本院應優先審查迴避法，盡速完成立法⁶⁵。」

信託法終於在民國 85 年 1 月 26 日、信託業法於民國 89 年 7 月 19 日制定公

⁵⁸ 立法院公報第八十二卷第三十七期院會紀錄，頁 50。

⁵⁹ 立法院公報第八十二卷第三十七期院會紀錄，頁 64。

⁶⁰ 立法院公報第八十三卷第四十三期院會紀錄，頁 57。

⁶¹ 立法院公報第八十四卷第四十三期院會紀錄，頁 40；42。

⁶² 立法院公報第八十四卷第四十三期院會紀錄，頁 37。

⁶³ 立法院公報第八十四卷第四十三期院會紀錄，頁 40。

⁶⁴ 立法院公報第八十四卷第四十三期院會紀錄，頁 42。

⁶⁵ 立法院公報第八十四卷第四十三期院會紀錄，頁 45-49。

布。然自信託法制定公布後近十年間，在「財產信託及動態申報擇一辦理」之間，只有 3 人選擇信託財產⁶⁶。顯然和立法意旨相距甚遠。96 年修正做出強烈回應，捨棄「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制，改為「財產強制信託」單軌制。總統、副總統、五院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長其本人、配偶及未成年子女之不動產、國內上市、上櫃之股票及其他經核定之財產，應辦理強制信託(第 7 條第 1 項)。財申法「並不採美國的盲目信託(blind trust)，而僅係管理信託，主要是基於美國某些州的經驗，信託業者與官員私下勾結，取得內線消息，業者處分這些財產後，官員就藉口盲目信託而免責⁶⁷。」

依修法當時的法令來計算，須辦理管理強制信託者共約 1,500 人⁶⁸。這種大而無當的規定，突然耗費行政成本，增加公職人員的負擔，與趙少康、陳定南、張俊雄等人要求將主要決策者的財產強制信託業者代為管理、處分(出售)的根本理念背道而馳。至於強制信託費用得否由公費支出，或者如部分提案要求立法委員、直轄市議員、縣市議員等納入財產信託範圍⁶⁹，雖未獲得通過，若不釐清強制信託的功能，恐怕越多無用而擾人的信託，越是凸顯財申法的荒謬。

依據各國的經驗，財產信託乃是避免公職人員陷入利益衝突的手段之一⁷⁰。美國、加拿大、香港和新加坡都是在預防利益衝突的架構之下對於公職人員的財產應否信託加以規定。根據加拿大發展出來的概念，公職人員的個人利益衝突還可以區分為外觀上(apparent)的利益衝突、潛在的(potential)利益衝突以及真實的(real)利益衝突：

- 1、外觀上的利益衝突是指，根據一般大眾的信念，公職人員的個人私益可能不當影響公職人員履行其公共義務或責任，在認定是否具有外觀上的利益衝突時，公職人員個人主觀信念並不具有決定性，甚至公職人員個人並不知道自己已經陷入外觀上的利益衝突，也不能免除公職人員應避免利益衝突的義務。

⁶⁶ 立法院公報第九十四卷第三十七期院會紀錄，頁 289。

⁶⁷ 請見法務部代表管高岳發言，立法院公報第 97 卷第 22 期委員會紀錄，頁 200-201。

⁶⁸ 立法院公報第九十七卷第二十二期委員會紀錄，頁 202。

⁶⁹ 立法院公報第九十七卷第二十二期委員會紀錄，頁 181。

⁷⁰ 立法院公報第八十二卷第三十七期院會紀錄，頁 37。

2、真實的利益衝突是指，公職人員知悉其個人私利（經濟上的或者其他利益，例如私人交情或家族關係）已經足以影響公職人員履行其公共義務或者責任。

3、潛在利益衝突則是指，公職人員的個人私益在未來可預見其影響公職人員履行其公共義務或者責任，儘管目前尚未發生影響。

以上3種利益衝突的概念區分在現實操作上並不容易清楚劃分，但足以作為制度設計的指導理念。某些財產的存在對於公職人員履行其公共義務以及履行責任若已經構成外觀上的或潛在的利益衝突，甚至真實的利益衝突，避免利益衝突的方法包括：

- 一、公職人員迴避參與造成外觀上或潛在利益衝突的任何政府事務。
- 二、如果迴避在現實上有困難，而且該利益衝突相當微小，或者經判斷不太可能發生利益衝突，則公職人員在取得適當監督機關的事先許可後可以繼續參與該政府活動。
- 三、如果前面兩種選項都不可行，則直接將財產出售也可避免利益衝突。
- 四、在某些情況下，直接出售財產也會對公職人員造成其所不願承擔的損失，或者在現實上有困難，例如該公職人員擁有龐大的財產，不容易在短時間內處理。若法律強行規定，公職人員必須在有潛在的利益衝突或真實的利益衝突時，出售其引發利益衝突的財產，很容易造成許多有錢人裹足不前，不願擔任公職人員。此時盲目信託便成為出售財產的替代選項⁷¹。

對盲目信託主要的批評在於，一旦交付盲目信託便有藉口不公開，然此種信託並不「盲目」，亦即信託人（公職人員）總是可以透過各種方法迴避法律的規定，和受託人（銀行、資產處理公司或者律師）進行溝通，甚至直接下達指令，處理其信託財產。由於交付信託後的財產處分表面上已經和信託人無關，但交易後的利益仍歸信託人享有，使得利益衝突得到完全合法化。國際上發生爭執的案例層出不窮，例如英國前首相布萊爾在擔任首相之後也將其財產交付盲目信託，其後的發展卻令人失望。布萊爾的夫人雪莉女士竟然對受託人下達指示，在布里

⁷¹ Jack Maskell, *Entering the Executive Branch of Government: Potential Conflicts of Interest With Previous Employments and Affiliations*, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31822.pdf> (access at 20.06.2013).

斯托爾(Bristol)以每間住宅各約 25 萬英鎊的價錢，一共購入了兩間住宅。2008 年世界金融危機爆發之後，儘管當時美國聯邦財政部長鮑爾森已經將其財產交付盲目信託，世人還是對其潛在的利益衝突相當質疑，鮑爾森出身於華爾街備受爭議的投資控股公司 Goldman Sachs，鮑爾森拿著大把大把的納稅人血汗錢當作救市基金，而最直接的受益人之一正是 Goldman Sachs（包括他昔日的老同事），鮑爾森下台之後又將回到華爾街股市，更何況鮑爾森的信託財產當中也包括大量的 Goldman Sachs 以及其他基金股票，縱使交付盲目信託，鮑爾森的救市行為也將使自己直接受益⁷²。

我國目前實施的「明眼管理信託」根本是一種掩耳盜鈴的制度。財申法第 7 條第 2 項規定，應依本法申報財產之公職人員因職務關係對不動產或上市股票等財產具有特殊利害關係者，經主管府、院核定，也應辦理「明眼管理信託」。既然信託的目的是為了處理利益衝突，大費周章拉一大堆人下水辦理「明眼管理信託」，根本不足以處理公職人員利益衝突問題。如上所述，解除利益衝突手段並不限於單純信託管理財產，甚至可以出售股票或不動產等，避免利益衝突造成民眾對政府的不信任。正因為以上手段相當霹靂，趙少康、陳定南、張俊雄等人僅要求權高位尊者先行適用。如今實施的「明眼管理信託」關係中，表面上信託人暫時喪失信託財產的管理權，實際如何不得而知。民眾對於政府是否廉潔，是否假公濟私、中飽私囊違反利益衝突迴避，主要繫之於民眾是否信任權高位尊者。與其浪費資源實施目前的「明眼管理信託」。不如回歸初衷，再仔細審酌趙少康、陳定南、張俊雄等先行者的法案。

陸、結論-以預防利益衝突重新架構財申法

《聯合國反腐敗公約》自 2005 年生效以來，已成為世界反貪污工作的標準。《公約》提供了一套綜合性的標準、措施及規則供締約國引用，以加強打擊貪污的法例及規管機制。我國雖非會員國，馬總統曾表示，可仿照我國處理聯合國「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」的模式，將此公約內國法化。《聯合國反腐敗公約》第 8 條第五項規定「各締約國均應當根據本國法

⁷² 以上關於比較法的說明請見註 44,頁 92-94.

律的基本原則，酌情努力制定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報。」可以作為我國檢討財申法的基礎。

《聯合國反腐敗公約》將利益申報視為避免利益衝突的重要工具。利益的申報包括兩種型態：1、個人利益的一般性申報。2、個案的利益申報。財產申報與利益申報的區別非常重要。財產申報指涉的是具體的財務擁有狀態或利益。相對地，利益申報的利益範圍包含甚廣，個別公職人員在做財產申報時尚未產生的具體利益也在申報範圍，例如公職人員是否為某個商業組織或社團的會員，或者其他類似的地位或功能，可能導致公職人員在行使職權時無法公正超然，而受到某些動機的驅使，例如親屬所擁有的工作⁷³。亦即前述加拿大法制所稱外觀上的利益衝突。

從《聯合國反腐敗公約》角度來看，我國財申法第 5 條規定申報範圍，僅限於公職人員之財產，而不及於利益申報，縱使第 7 條規定「明眼管理信託」，仍不足以預防利益衝突。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，財申法增加有心貪汙者的貪汙成本有限⁷⁴。反倒是浪費了一堆行政成本，牽連一堆無心違法者受罰。

迴避法第四條所稱利益雖包括財產上利益及非財產上利益。然而第四條第三項將非財產上利益窄化，僅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（以下簡稱機關）之任用、陞遷、調動及其他人事措施，並未掌握「以權換利」、「以利換權」的政治尋租結構。難怪迴避法實施 13 年以來，仍然無法有效預防外觀的與潛在的利益衝突。在利益衝突法律定義不清的缺口下，一旦爆發真實的利益衝突，訴諸刑法，嚴刑重罰便成了簡單的答案。至於是否違背罪刑法定主義，刑事法院的判決是否成了魔鬼交易，則是新興憲政民主國家的嚴厲考驗。

財申法和迴避法，都是在強大的民意壓力下，強渡關山，先求有再求好，並且在政治正確的壓力下修改。如今財申法已經實施二十年，重新審視先行者的智

⁷³ 以上請參考註 44,頁 65-66。.

⁷⁴ 從法制上增加貪汙成本以控制貪汙的方法，請見 Susan Rose-Ackerman, The political economy of corruption, http://www.iie.com/publications/chapters_preview/12/2iie2334.pdf (access June 22, 2013)

慧，參酌比較法的經驗都告訴我們，從預防利益衝突出發，整合財申法和迴避法，乃是我們這個時代無可迴避的課題。

議題二

「公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限」

102年7月2日上午10時50分

引言人：洪昭男 監察院監察委員

報告人：陳愛娥 臺北大學法律學系副教授

與談人：劉宏恩 政治大學法律系副教授

與談人：朱新民 政治大學外交學系教授

洪昭男委員引言：

各位學者、專家，各位女士、先生：

今天我們要談的是公職人員財產申報法有關行政調查權的範圍與界限問題，記得陽光四法立法之初，我在立法院服務，有一些立法委員提出必須制定陽光法案的呼籲，希望能夠達到澄清吏治的目的，其中有趙委員少康及趙委員永清等人，曾提出法律草案，所以主動推動陽光法案立法的是立法委員們，因為他們認為如果沒有陽光法案，我們國家的政治恐怕會有很多的陰霾。嗣後政府機關為了回應立法委員的呼籲，陸續提出了陽光法案的相關草案，立法院乃依據政府機關提出的草案進行審查，陸續完成了立法程序。

剛剛報告人也曾談到，立法委員們是不是都很重視國內政治的陽光廉明問題呢？我舉一個例子來說，立法院制定了陽光法案之一的政治獻金法，政治獻金法除了規定公司有累積虧損且尚未彌補之情事者不得捐贈之外，同時也規定捐贈者不得超額捐贈，違反上開兩項規定時，不僅捐贈者會被處罰，受贈者例如立法委員擬參選人亦會被處罰。立法委員們發現有許多人因此被處罰，嗣後就修改了相關規定。由此可知，立法委員們雖然重視陽光法案，但對於其中與其權益相關的部分，更為重視。

依據公職人員財產申報法規定，須向監察院申報財產者，從總統、五院院長、政務委員、立法委員、監察委員、考試委員、簡任第十二職等各級政府機關首長及少將編階以上各級主管等，合計約有六千多人，但是不包括法官，他們依法須向所屬機關之政風單位申報財產。然而，我們如何才能知道上開六千多位申報

人，是否都有依法誠實申報財產呢？監察院是受理申報機關，依法得行使查核權（行政調查權），目前係採用抽籤之方式，在六千多位申報人中抽出 5%，調查其是否誠實申報，而沒有被抽到的申報人，就不會對其申報之資料進行查核。除此之外，監察院對於比較容易發生貪腐情事的行政機關，例如警政、教育及醫療機關等，也從其中加抽出 3%的申報人加以查核，所以合計抽查 8%的申報人，而其餘的申報人是不會被查核的。

監察院對於查核後發現申報人有故意申報不實之行為者，依法予以處罰。我記得監察院以前採取比較嚴格的作法，我在立法院時也曾經被抽查過，監察院通知我有一筆股票未申報，我瞭解那是我太太的幾十年前的股票已經找不到了，價值大約僅幾百元，坐計程車去股票發行公司查也查不到，因為當時沒有集保公司，所以想就此算了，未予以申報，但監察院表示依法仍須申報，並表示可以先辦理登報作廢股票等手續，然而我沒有那一些股票的號碼，又怎麼能夠去辦理登報作廢等手續呢？我到了監察院以後，也曾經看到有些申報人的郵局帳號剩下一元，也被查出來的情形。我認為監察院不要去處理枝微末節的事情，就這一方面而言，個人觀察監察院近來已經有一些的進步。所以，一般人比較不會瞭解監察院如何進行查核作業，實際上就是採取抽籤之方式，就抽出的申報人進行詳細的調查，我過去曾經很幸運被抽到過一次，李遠哲先生好像也被抽到過，他好像沒有申報配偶郵局的存款。

剛才也有人提到財產信託的問題，申報人將財產交付第三人信託可以達到什麼目的呢？記得王院長曾經講過自己的財產為什麼要信託給銀行呢？我們每年還要繳交六、七千元給銀行，銀行替我們作了哪一些事情呢？銀行什麼事情也沒有作，就只有每年通知要你繳費！但是因為我們國家要達到肅貪的目的，所以採取高標準的法律規範。

實務上我們看到很多案件，例如林益世案件，媒體報導有隱匿許多財產未誠實申報，依法要如何處理呢？據我的觀察，現在的申報人都變得聰明了，例如將財產過戶在已成年子女名下，就不須申報；或變得誠實了，因為不誠實申報就會被處罰。有關審理財產申報等陽光四法的查核案件，監察院的作業程序係先由副秘書長主持之案件審議小組進行審查後，再提報廉政委員會加以審理。我個人透過觀察後發現，有關查核申報人是否誠實申報財產案件之審查標準，有時候寬嚴

不一，例如申報人陳述因某某事由致未申報，查核結果不予處罰；但有些申報人有同樣的情況卻被處罰，所以如何行使查核權及裁罰權，如何才能夠作得更公正，並且能夠達到杜絕公務人員故意規避財產申報情事，使其不再發生，真的很難。針對申報人因過失而違法的案件，個人以為監察院應採取比較寬容的態度。

以下請台北大學法律學系的副教授陳愛娥陳教授進行報告。

陳愛娥教授報告：

引言人、副院長、在座各位委員還有先進：

我被邀來對公職人員財產申報制度行政調查的範圍和界限作報告，我想有二個原因，一個原因是我是學行政法的，談行政調查大概比較妥適，還有一個原因是我自己曾借調到保訓會擔任專任委員，也要申報財產，可能有這二個角色，一個是學者的角色，一個是制度適用者的角色來觀察這個問題。

老實說在找尋文獻當中，覺得很困難，因為公職人員財產申報制度其實在我的留學國—德國，歐洲的體系不太有這類的制度，另一方面，國內的文獻就我發現的範圍來看，深入的論究大概也有限。不過我還是嘗試在給我的議題範圍裡面來報告。

我這個報告大概分三個部分。首先，要談公職人員財產申報制度行政調查的範圍和界限，必須要從財產申報制度本身的目的說起。其實從剛才引言人的說明，也可以看得出來，大家對財產申報制度的期許甚深，但是，是不是應該如此期許？這就涉及到這個制度本身規劃跟設計的目的究竟何在。我覺得財產申報制度當中的行政調查，其實是為了要落實申報制度的目的而來，所以有必要先釐清公職人員財產申報的制度目的。在理解了這個制度目的以後，我想應該要從現行法制來觀察，在現行法上面為了要達到這個目的，做了哪一些手段的設計，這個手段的設計；基本上我從二個角度來觀察，一個角度是從我們財產申報法本身的立法沿革來觀察，來嘗試了解這個整個制度是怎樣規劃；除了法律本身以外，基於財產申報法授權訂定的公職人員財產申報資料審核及查閱辦法裡，是不是有進一步的規範。總之，我想先觀察法制上的情形，來嘗試說明我們整個財產申報制度的查核制度建構是怎樣的情況。第三個部分，我才會去談到我們這個研討會主辦機關，在當初跟我討論相關的，為什麼會訂行政查核的題目。也就是有些實務

上面的困難必須加以探究。就這個部分，我自己認為，從財申法的制度目的，乃至於財申法規定本身，以及其授權訂定的審核及查閱辦法的規定來看，未必能夠完全解決這些疑義。所以我自己先嘗試定性財申法的查核機制，質言之，這個整個查核程序的法律屬性是什麼。我也許應該一開始就說明，我自己認為，這樣的查核機制、查核程序，本身是一種行政程序，雖然監察院在憲法上的定位有各種討論，但是就財產申報的查核這件事來講，他本身其實是一個行政程序，如果是這樣的話，除了財申法乃至於審核及查閱辦法本身的規定以外，作為行政程序的一般性的法典，也就是行政程序法本身的規定及解釋，應該也可以納進來一起考量，據此來討論相關的疑義。這大概是報告的架構，有三個大的部分。往下我就依序說明自己的一些想法。

首先是關於財產申報制度的目的。我看了一些相關的文獻，關於財產申報制度的制度目的，看起來是越來越收斂了，如果觀察在 1993 年 7 月 2 日財申法最開始的版本，在正式制定之前有一些探討，我引用了陳淞山先生整理各版本跟學者專家提出來的意見。他說的很廣泛，包括防治貪污、遏止金權政治、防範官商勾結、端正政風、建立廉能政治、建立有效率的民主政治等等；不過後來通過的舊的財申法第一條規定是談到端正政風，確立公職人員清廉之作為，這是一個面向，另外一個面向是建立公職人員利害關係之規範，看起來是兩個大的方向；不過最後在 2007 年 3 月修法的時候，就把「建立公職人員利害關係」這個部分刪掉，就此，我想主要是因為公職人員利益衝突迴避法已經制定，關於公職人員利益衝突迴避的部分，應該用利衝法作為主要規範的手段。在這樣的立法目的考量之下，有很多的質疑和批評，像我在這個地方引述到的陳敏大法官所提到的，國家耗用極大之人力物力，是追求不實際之作用，這樣的批評對不對，我覺得還要細究。

我在這裡也引述了在座的陳英鈴教授的見解。他提到兩個面向：一個是事前利益衝突的防範跟打擊貪腐。我另外也引述了余致力教授的說法；看起來余教授的說法就比較限縮，他主要提及增加貪腐的成本，主要把目標限縮在這個部分。最後我提到是等一下要進行與談的劉宏恩教授的見解。他把財產申報放在「陽光法案公開」管制策略的一環，認為其目的主要是三個面向。其一是靜態資料管制；如果我沒有讀錯的話，他認為的靜態資料管制，其實本身主要是要提供別人用。

另外動態的行為管制，這恐怕也是申報制度規劃的其中一環，就是相關的理財行為如果符合一定要件的情況，也要作動態的申報。第三就是有助於其他民眾或公益團體來監督政府或公職人員。我自己的見解是認為，從利衝法公布以後，關於公職人員利益衝突迴避的規定，事實上是由利衝法來規制，不應該再是財產申報法本身直接的目的，它間接有助於利益衝突迴避，這有其可能性，但不應該是直接的目的，從這個地方來說，其實也某一種程度顯現，我個人認為，財產申報法相較於其他的陽光法案，主要是輔助性、手段性的功能，不應該期待從它本身就能發揮、產生防貪的功能，如果從這個角度來批評申報制度本身無法達到防貪的目的，我認為說這樣的批評某種程度是忽略了它的手段性。不過財申法的財產申報制度要達到它的手段性功能，我自己覺得也應該去檢討，它有沒有扮演好關於提供給相關機關可以善用這些資料，來達到相關功能的目的，這也是為什麼一開始我要在這個地方談到申報制度的目的之一，因為我認為，如果把它界定在手段的功能，那就要去問它主要提供給那些機關來利用，如果是這樣的話就要去討論，它有沒有能夠確實配合其他機關在相關法律上面運用的需求。這是一個面向，但是就我們這個主題的目的，也就是行政調查的目的來說，我認為還有一個重要的意義是：就算在制度設計上面，相關申報的資料能夠很好的提供給其他機關，能夠結合其他機關這樣的功能，即使這個制度的建構能夠達到這樣的目的，除此之外；也還要注意另外一件事情，就是相關的申報的資料，必須要確實完整，這個部分也是我們行政調查，也就是進行查核的主要目的所在。其實我自己認為，關於行政查核的這個部分，已經是整個財產申報制度很後面的手段落實的部分。我是以如果前面的這些相關的制度規劃都能夠落實當作基礎，來討論我們的查核機制，本身是不是確實能夠達到確保財產申報資料的真實性跟公開性。

在第二個部分，開頭我還是引用劉老師的報告。我覺得他很好的介紹到，美國政府倫理法裡面提到，應該區別是要提供給立法部門、行政部門、還是司法部門進行查核，也就是由立法部門、行政部門、還是司法部門進行查核的話，他的查核機制也會不同。考量到即使是監察院來進行的查核，其性質也是一種行政查核，所以我在這邊特別介紹了劉老師所介紹美國行政部門查核的一些手段。我認為跟我們很類似。包括形式查核、實質查核，要求申報人補充解釋，如果認為不符規定的話，也是透過法律來規定，對於查核發現不實，採取相關的撤職、建立

信託、辭職這些手段，乃至於進一步課予類似我們的罰鍰制度。除此以外，我另外引用陳開煊先生提到的韓國的公職者倫理法的規定，相關的情況其實我想沒有太大的差別，這是從學理的資料來觀察。

如果從我國的這個法制規定來看，應該分成二個階段。一個階段是在 1993 年制定當時的背景之下，建立的行政查核機制是怎樣的情形。大概針對當時的制度所作的主要的批評是：當時的行政查核機制主要限於形式的查核，實質的查核只限於被動，譬如說基於人民的陳情所作的查核。這樣的問題，在 2007 年有大幅修法的討論，我看了相關立法的資料，有非常多的版本，包括親民黨、國民黨、孫大千委員、張碩文委員、蕭美琴委員，乃至於蔡錦隆委員等，版本非常多。如果我觀察沒有錯誤的話，審查會乃至於最後立法院院會，修正通過的版本，看起來主要是採取民進黨黨團所提的版本，最後當然有些修改，但是內容看起來主要是民進黨黨團的版本，這當然值得深思，因為其實是國會裡面少數黨的版本最後得到貫徹。

就這個部分，我大概的比較，在 1993 年及 2007 年修法之前，舊的財產申報法的第十條及第十一條，以及民進黨所提的第十條及第十一條，其實後來就修改成我們現行的第十一條和第十二條規定。我也說明了，在民進黨黨團的版本之下，從立法理由看起來，增補的部分最主要是：一個是為落實查核義務，要求受理申報機關除了作形式審核以外，而且要就有無申報不實或財產異常增減，視需要隨時進行實質查核，這個部分其實就是引言人剛才提到的一定比例的查核和所謂的個案查核，其實就是在這次的修法所規範。另外一個重點就是：如果公職人員財產增加超過本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上，而且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實的話，在民進黨的版本是處予刑責，但是最後通過的是行政罰。這樣的規定主要是透過查核公職人員的財產，如果有異常增加的話，透過課以說明的義務，來進一步落實查核的要求。

總的來看，我認為我們現行公職人員財產申報法，關於財產申報的查核手段，大概有以下幾類：一類是課予申報義務人依期限誠實申報之義務，對於違反義務的人，依照違反情狀的不同，可以課處罰鍰，而且課處罰鍰以後，還是有申報的義務，這是第一個手段。第二個手段就是申報以後，進行形式的查核。第三個手段是剛才提到的，依照新修正的本法現行第十一條的規定，就有無申報不實

或財產異常增減，進行個案跟一定比例的實質查核，為了進行實質查核的必要，賦予受理財產申報機關有查詢的權利，而且課以被查詢的機關(構)、團體、個人有提供資訊的義務，如果拒絕或者說明不實的話，也有課處行政罰這樣的授權。最後是剛才提到的，如果申報義務人前後年度申報的財產，有不尋常增加的情狀，課以申報義務人說明的義務，如果不能合理說明，一樣是用行政罰的手段，其實行政罰的手段變成是一種威嚇的手段。

另外應該要介紹我們剛才提到的審核及查閱辦法的規定。審核及查閱辦法第五條針對形式查核作了進一步的細緻規範；針對實質查核，這個辦法第七條、第八條還有第十條都有一些進一步、細膩的規定。總的來看，我自己認為，相關的審核及查閱辦法規定的內容，有一些是細節性、技術性的事項，譬如對形式查核的一些細膩的規定，我認為這比較是細節性、技術性的事項。另外該辦法第十一條、第十二條關於個案查核及一定比例的查核，這些規定，我覺得是深具意義。例如到底是怎樣的情形應該進行個案查核，如果都沒有一些起碼的規範，就會變成個別進行查核的人員有很大的權限，在進行不公平的情況可能就會有些疑慮。關於一定比例的查核，這個部分，在民進黨的黨團版本，本來是期待是在法律裡面就規定一定比例，後來比例的規定在法律的層次被拿掉，最後是在審核及查閱辦法來作規定，而且審核及查閱辦法的規定，比當初民進黨所訂的比例要低其實某個程度來說，比例沒有入法是對的，因為如果事實上沒有辦法進行到那麼高比例的查核，在實務，查核要落實的目的反而會被掏空。我也要順帶說明，其實還有很多其他的相關討論。我記得有一次在諮詢會議時，李復甸委員也提到，其實當初財申法的目的，應該是針對有限的人來進行有效的查核，結果人數的範圍擴大，查核的效力反而會被稀釋，某種程度來說，我覺得把比例降低，不見得是比較不利的。

最後我要提到，關於利用查核機制的法律疑義。就這點，主辦機關先前有跟我談到一些困難。譬如說申報日以外的財產變動情形能不能作為查核的標的？對於申報義務人或與案件相關之他人的實體財產可不可以實施勘驗？還有他人名下的關聯性財產可不可以進行查核？總的來看這些問題，都涉及到查核的人的範圍與物的範圍，可以及於何種程度？就這個部分其實就如我剛才一開頭所說，我認為這部分光看財申法第十一條、第十二條乃至於第六條，以及剛才提到的審核

及查閱辦法的規定本身，並不能提供直接的答案。這裡涉及到一般行政調查，一般查核的過程可以作到什麼程度的問題；就這個部分，我覺得應該要先就關於公職人員財產申報資料進行查核這個行為的定性。進行查核這件事其實也不是只有監察院在作，剛才引言人其實有提到，相關申報義務人除了依法向監察院申報以外，其實很多是向他所屬的政風機構進行申報；所以我自己認為，它性質上其實還是一種行政程序，目的其實是在管控相關公職人員的作為的公開性要求，所以我把它定性成行政程序，如果把它定性成行政程序的話，那麼關於行政程序的進行，除了在本法已經有特別規定，或者在審核及查閱辦法有特別規定以外，其實行政程序法相關的調查證據等規定，理論上也可以援用。援用的方式要看情況。如果是監察院來用的話，就不是直接適用，因為到現在行政程序法第三條還是規定，監察院相關的行政作為，不適用行政程序法的程序規定，雖然行政程序法修法小組認為這樣的規定是值得考量的，因為既然進行行政程序，就理應遵守行政程序法相關的規定，這個部分我也不多談，但是我認為本質上相類似，至少可以類推適用行政程序法相關的規定，從這個角度來講，這是第一個定性。

第二個定性層次，我想指出，行政程序法第三十六條規定，「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」，這是所謂的職權調查原則，理論上在此也可以援用，看情形或者適用，或者類推適用。而且就此規定，大部分的解釋是認為，行政機關就關於要調查什麼事實，調查什麼證據，有相當大的裁量空間，至於裁量的進行，該怎麼進行，等一下我會稍微說到。不過裁量也不是沒有邊際，至少有二個範圍應該要遵守。一個範圍是相關的調查要與行政機關準備透過這個調查要做什麼決定有關；另外一個部分就是要考量到比例原則，如果有很多手段的話，比較輕微的手段已經足以達成目的，就不應採用過度的手段，這就是比例原則的要求。

就這個部分，我個人認為，剛才提到的調查的範圍主要取決於要調查什麼，在我們的脈絡裡面，我認為主要的關鍵是本法第十一條第一項前段所提到的，各受理財產申報的機關，要就有無申報不實、財產異常增減情事，或有無信託不實進行查核，所以如果是為了這些目的進行查核的話，在這個範圍裡面，理論上應該可以採取行政程序法所規定的相關調查手段。另外在第十二條第一項所提到，有申報義務之人故意隱匿財產，或為不實申報，如果為了要調查故意隱匿財產，

或為不實申報，也可以採取相關的手段。最後是第十二條第三項，有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實，有沒有故意申報不實的情形，理論上也是我們作相關決定要調查的事實。我認為如果針對這些事項進行調查，在此本法已經有規定相關的手段，包括向有關機關（構）、團體或個人查詢；除此之外，第十二條第二項也規定，課以申報義務人說明的義務。然而本法規定主要都是查詢和說明而已，除此之外，我認為行政程序法第三十九條提到的，通知相關之人陳述意見，第四十條所提到的，基於調查事實與證據，可以要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品，第四十一條提到的，可以選定適當之人做鑑定，第四十二條提到的，這個也是主辦機關所提到的問題，為瞭解事實的真相，得實施勘驗。

這些其實都不是問題，最主要的問題是，如果援引剛才提到的行政程序法的相關規定，請相關人員陳述意見，相關人員拒絕，而且他不是納在我們財申法有說明義務的人範圍之內的話，我們可以強制嗎？另外命申報義務人或相關第三人提供文書資料，如果他拒絕的話，可以強制嗎？或者是說想進行勘驗，但是相關場所支配者拒絕的話，能不能強制遂行？就此，就我看到的相關資料，雖然國內還有些不同的意見，但是我看到德國學理上面的說明，和我國多數的意見一樣，行政程序法所規定的只是協力義務，恐怕沒有辦法當作強制執行的根據，這就是我剛才提到的，可以做但是不能強迫；要採取強迫的手段，基本上只能回到財申法和剛才提到的審核及查閱辦法相關的規定。我一直都在注意時間，看起來我報告的時間差不多了，雖然還沒有按鈴，但是我想不要超過時間，我的報告先到這裡為止，往下再聆聽與談人的指教，謝謝！

劉宏恩教授與談：

洪委員、陳老師、朱老師、以及在座的各位先進：

通常我在研討會的開場白不會故意講一些太謙虛的話，例如說我的能力不足，卻還被邀請來參加很是榮幸，可是今天還是必須破例，因為我不是學行政法的人。我曾在多年前，大約公職人員財產申報法剛剛立法通過施行之時，受託撰寫一份有關公職人員財產申報法研究的報告，因此對於今天討論的議題有一些瞭解，所以受邀出席。但是這麼多年以來公職人員財產申報法已歷經多次修法，再

加上實務面執行時發生的許多問題，不是單從法條上可以看得出來的，所以可能就必須要跟陳愛娥老師及大家說一聲抱歉，我可能沒有辦法講那麼多行政法上面艱深的理論，但至少可以以一位法律學者的角度來參與討論。

我今天看到陳愛娥老師的這一篇文章後，認為這是法學方法上的一個非常好的示範，因為我覺得在台灣不論是法學界、司法界或行政部門，對於法律的解釋及適用，有時候只會使用文義解釋，往往僅抱著一個法條就加以解釋，但是真正嚴謹的法學方法，不論在英美法或大陸法系，都一定會先從目的解釋、體系解釋開始談起，然後再把要法條所規範對象的事物性質加以定性，我們確定該事物的性質要擺在剛才所說的目的解釋、體系解釋的哪一個位置之後，再進一步去說明這個法條應該要如何適用，就這一點而言，目前台灣的許多行政部門，甚至司法部門，往往都沒有做到。

以我的學生最近遇到的問題為例，現在有很多大學社團還是跟當年一樣，都要舉辦社團期末公演，例如合唱團或話劇社都要舉辦期末公演，學生們有時就會去學校附近的小吃店、餐廳或書店去尋求贊助，而內政部卻以學生們違反公益勸募條例的規定加以處罰。學生於是跑來問我內政部是不是搞錯了？我問學生內政部為什麼會管你們的這種尋求贊助的行為？學生回答因為內政部認為這些行為具有公益勸募的性質。我認為如果行政部門看了黑影就可以開槍，看到法條有規範勸募行為，就認為可以構成處罰的要件，那麼學生們絕對可以利用提起訴願等程序尋求救濟，我雖然不是學行政法或公法的人，但是有基本的知識，可以協助學生，同時也可以找學公法的老師一起來幫忙。因為內政部的解釋如果是正確的話，那麼內政部就可以對於街道上的每一位乞丐，依據公益勸募條例加以處罰了。另外，新人舉辦婚宴收受禮金時，內政部也可以派人到婚宴收受禮金的櫃台加以處罰，因為跟學生向店家拉活動贊助一樣，以上這一些行為都是贈與行為，屬於對於特定人、特定活動的贈與行為，這一種對於特定人及特定活動的贈與行為，與公益勸募條例規範對於不特定人的公共利益的募款行為是兩回事。其實目前實務上發生許多類似的問題，所以我覺得陳愛娥老師今天提出的這一篇文章，是一個非常好的示範。

談到目的解釋及體系解釋的重要性，如果我們在執行時不能常常思考公職人員財產申報制度本身真正的目的，則很可能就使這個制度成為一個不知為何存

在，但是其存在卻造成十分擾民的情形。例如公職人員財產申報法其實沒有對於真正貪瀆的人發揮事前預防的功能或事後懲治的功能，反而可能造成大多數兢兢業業的守法公職人員，不斷地感受到隱私權被侵犯的困擾。

從公職人員財產申報法的目的來看，假設今天是藉由公開透明的方式，讓全民及媒體都可以取得公職人員財產的狀況，共同進行適當的監督，這是符合陽光法案的精神。美國人特別喜歡強調這一點，美國目前施行非常多的制度，但都採取不直接禁止的作法，而是要求必須符合透明公開的原則，因為一旦透明公開，大家自然地都會受到節制，本來想要作壞事的人可能因此不敢去做了，或本來要採取某一種迂迴作法的人，只好選擇符合法規的作法。

我前次參加了監察院召開公職人員財產申報法諮詢會議，曾分享了美國有關陽光法案的最新發展。目前美國的最新發展趨勢已經超越我們的想像，開始規範公職人員以外的人員，例如接受公務部門補助進行研究的人員，實務上我們也曾看到在台灣地區的大學教授或研究人員，因為產學合作的關係，衍生利益衝突或涉及利益輸送等問題。在美國也是採取透明公開原則的作法，例如接受政府補助從事研究計畫的大學教授或醫師，必須公開申報相關事項，包括接受政府補助從事研究某種藥物或某種醫療器材之研究人員本人、配偶或未成年子女，是否具有某藥廠或醫療器材公司董事、監事或顧問身分，或在該藥廠或醫療器材公司擔任某一項職務？因為如果研究人員發表了一篇醫學研究報告，報告中指出某種藥物治療某種疾病十分有效，但是報告人本人、配偶或未成年子女卻擔任研發這種藥物的藥廠的董監事、股東或顧問，那麼這一份報告的可信度就可能產生很大的疑問。所以，接受政府補助的研究人員擔任某藥廠的董事、監察人或顧問，而且參與相關藥物的研發工作時，就必須將資料公開給大眾知悉。一旦要求透明公開後，就很少看到接受政府補助的大學教授或醫生，會去擔任某藥廠的董事、監察人或顧問，並且參與研發該藥廠的藥物，以避免自身的公信力遭受質疑。所以，美國目前在許多的狀況下，多半沒有採取直接禁止的方式，而是採取透明公開的作法，讓大家自行瞭解到這件事有公信力的問題，涉及信譽及信用(reputation & credit)的問題，很自然的就不會去從事這一些行為。

如果從上開的角度來看的話，我國現行公職人員財產申報法有非常多的事項不須申報，但在美國卻有規範要加以申報的，例如國會議員的兼職事項。立法院

羅淑蕾委員最近召開記者會，公開表示她要當太平洋崇光百貨公司的董事長，這一種行為在美國人眼裡覺得真的是匪夷所思。像這類的公職人員兼職問題就是一個非常重要的問題，為了瞭解公職人員有沒有違反利益衝突規範、有沒有可能在職務上發揮實質影響力，去對他的所屬人員或行政部門施加壓力的可能性，這種兼職申報項目在我國現行公職人員財產申報法並未加以規範，但是在美國等許多英美法國家，卻是一項非常重要的原則。我們的公職人員利益衝突迴避法，幾乎針對所有人都有規定，唯獨對於民意代表、立法委員的兼職目前都沒有規範，像類似這樣的情形，我個人覺得都是在討論公職人員財產申報法時的一個很重要的問題。

我個人是贊成陳愛娥老師的見解，究竟向監察院的財產申報是否屬實的查核權，定性上應該屬於什麼性質，雖然國父孫中山先生的獨特創見五權分立，但是監察院所辦理的一些事務，還是要就其性質來看是不是適用行政程序法，我認為監察院的調查財產申報是否屬實的查核權之事務性質，係屬行政調查的性質，可以類推適用行政程序法，所以我贊成陳愛娥老師的見解。有關行政調查可不可以去搜索、勘驗或扣押，去要求第三人強制他們提供資料，我也是贊成陳老師的見解。可能要到了司法調查的階段，例如公職人員財產申報法對於經通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，申報人面臨刑事懲罰之時，開始發動司法調查程序，從司法的強制處分部分加以處理，並不是行政程序可以處理的，這是我對陳老師文章的一個簡單的回應，報告如上，謝謝各位。

朱新民教授與談：

謝謝洪委員、報告人陳教授及我政大的同事劉宏恩教授。我過去也曾經擔任過國民大會代表，而且從公職退下來之後，也曾從事公職人員財產申報法的研究及討論工作，雖然今天這個議題不是我的專業本行，但是仍綜合經驗、研究所得及閱讀陳愛娥教授報告的心得，提出以下簡短的報告。

首先，這麼多年以來我國在民主法治發展過程中，隨著社會的進步及發展，希望使得吏治能夠更加澄清。因為近年來我們也常看到有一些公職人員或民意代表，似乎憑藉著公權力或其他方式，進行貪腐的行為。所以這麼多年以來，有關陽光法案的制定及陽光政治方面的要求，我個人覺得在我們整個國家及社會中，

已經逐漸形成一個很重要的價值觀念，從更高的戰略層次來看這一個價值觀念，就是要追求更透明公開的政治，追求大家都認為是公平公開的一個體制，亦即一個陽光政治體制，這就是現在大家共同在努力追求的一個價值觀念。於是我們就會漸漸的發現，社會大眾現在對於從領導人以下各級公務人員及民意代表，只要發生任何的貪腐行為，都會受到媒體或社會大眾的檢證，我覺得這已形成了一個很重要的趨勢及價值觀念。因此，我對於監察院能夠積極對於各個陽光法案的相關法案，進一步討論未來應該如何強化及落實執行，如何能夠讓社會大眾聚集更多的關注及更加的理解，使這個制度能夠更加的完善，給予非常大的肯定。也就是說只有當整個社會及民眾都更加堅持要走向陽光政治、都要更加努力的去落實陽光政治時，那麼這樣的一個陽光法案的修正及充實，就會不斷的持續下去。因為事實上我們也不可能僅憑藉著幾部所謂的陽光法案，就達到了使國家政治走向全面的陽光及透明的目標。因此未來如果想要更加落實陽光法案，全體國民就必須共同的更加重視陽光政治及清廉政治的價值，然後共同的追求，如此才能不斷的充實而趨於完善，這是我的第一點感想。

其次，我們知道所有的陽光政治及陽光法案想要解決的問題，一個是防貪，另一個是肅貪，所以在相關法律施行過程中，最重要的就是如何達到防貪及肅貪之目的。有些法案以防貪為主，有些法案則以肅貪為主，但個人認為目前談到的陽光法案，原則上是以防貪為主，也就是應該如何在事前增加公職人員施行貪腐行為的成本。例如公職人員依法須將其財產公開，社會大眾得加以檢視，就如同剛才劉教授講的，必須透過公開性及透明性的申報財產體制，將財產展現在所有人的面前，如此一來就會增加公職人員施行貪腐行為過程中所產生的心理壓力及負擔，也就達到了一定程度的以防貪為主的效果。我們瞭解在所有處理貪腐行為的過程中，都會涉及到事前、事中及事後的處理方式，也就是實施陽光政治，都需要包括事前如何增加公職人員心理上的壓力及負擔，讓他不能僥倖行事，其次是在過程中如何透過法律的規範讓他不能得逞，而事後如何給予嚴格的審查，或在法律上科以刑責或罰鍰。另外，我們如何在達到防貪及肅貪效果之同時，又能兼顧報告中特別提到的也是目前大家非常重視的避免侵害個人隱私權益的問題，亦即如何在兩者之間取得平衡。我們既要能夠達到防貪的效果，但是又不能夠讓防貪制度的範圍無限擴大，包括人員編制的增加及行政調查權的行使界線等

問題，所以今天我們的研討題目訂名為行政調查權的界限及範圍，就是要加以討論這一些問題。由於為了達到防貪目的而使相關行政權範圍不斷的擴大，而這種行政權的擴大也許僅是針對某一種特別的或個別的防貪案例，但卻可能因此導致許多人的隱私權及財產權遭受侵害，這樣一來會對於許多人的內心造成很多的干擾及不便，所以其中分寸的拿捏，一直是我們不斷思考及研究的關鍵所在。如何能夠更進一步增加防貪的效果，同時也能夠在實施過程中不要造成對於其他人及事務產生過度的干擾，這一個問題仍然是法學界及實務界需要再三思考的。

另外，我們在討論公職人員財產申報制度時，也常常提到這個制度對於國家在招攬人才時會不會產生一些阻礙的問題。尤其我們曾看到依法須向監察院財產申報的代表政府或公股出任董事或監察人的部分，經常出現一些令人困擾的事件。我認為這個問題必須採取另外一個比較逆向的思考，因為有財產公開的申報制度，使得某一些人對於是否接受代表政府擔任私法人的董事、監察人的工作而有所疑慮，從這個角度上來看，足以證明施行公職人員財產申報制度，已經達到一部分的事前防貪及嚇阻的效果，也就是有一些人可能在事前就考慮到，接受代表政府擔任私法人的董事、監察人的工作時，就必須申報財產，公開財產讓社會大眾檢視，如果存有不便或不想申報財產等疑慮時，就不會接受這個職務。所以，從另外一個角度來看，其實也已經產生事前防貪的作用。至於這一些陽光法案的條文要如何修正，或者要朝向什麼樣的方向發展，未來還是要再加以討論，以上是個人的意見。謝謝。

公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限

陳愛娥*

目 次

- 壹、公職人員財產申報的制度目的之釐清
- 貳、現行公職人員財產申報法制建構的查核機制
- 參、運用查核機制的法律疑義

摘 要

本文之目標固在於釐清公職人員財產申報制度中行政調查權的範圍與界限，惟慮及財產申報制度中之行政調查，其僅屬遂行申報制度的手段，如擬探討其範圍與界限，仍應先釐清申報制度本身之目的（壹）。基此目的，本文分別由立法沿革、基於授權訂定之公職人員財產申報資料審核及查閱辦法，觀察現行公職人員財產申報法制賦予受理申報機關（構）之查核機制，並嘗試指出查核機制的架構（貳）。然而，僅觀察公職人員財產申報法制本身的規定，尚不足以釐清受理申報機關（構）進行查核時衍生之相關疑義；於此，本文援引行政程序法相關規定、對此等規定之行政法學立場，嘗試釐清此等疑義（參）。

壹、公職人員財產申報的制度目的之釐清

按公職人員財產申報制度中之行政調查，其僅屬遂行申報制度的手段，如擬探討其範圍與界限，仍應先釐清申報制度本身之目的。公職人員財產申報法（下稱本法）於 1993 年 7 月 2 日制定公布，該法草案進入二讀程序時，陳淞山先生曾為文整理立法院各版本、學者專家所提出的，立法採行財產申報制度的理由，綜合以言：「主要係為防制貪污、遏止金權政治、防範官商勾結、端正政風、建立廉能政治、建立有效率的民主政治」¹。然而，最後通過的（舊）本法第 1 條就此僅規定：「為端正政風，確立公職人員清廉之作為，建立公職人員利害關係之規範，特制定本法」；其後，2007 年 3 月 21 日修正公布之現行本法第 1 條更基於黨團協商，將「建立公職人員利害關係之規範」一語刪除，以致本法第 1 條所定之立法目的甚為空泛—「為端正政風，確立公職人員清廉之作為」。就此，陳敏教授質疑，「心懷不端之公職人員，是否有因此一制度而憚於貪墨，或不思規避，實大有疑問。國家耗用極大之人力物力，以追求不實際之作用，並無意義」²；其所論甚苛，然而，是否確實如其所論？

陳英鈴教授認為，財產申報與 2 項制度目的密切相關，亦即：事前利益衝突的防範、事後打擊貪腐³。相對於此，余致力教授則明確主張，財產申報制度未必可以成為好的「肅貪」工具，但卻是很重要的「防貪」工具，因此可以思考朝「防貪」方面作制度設計；亦即應藉由財產申報的要求，使財產來源不明者負舉證責任，藉此提高貪污的「成本」，使貪污者必須藉各種方式隱藏貪污所得，讓有權力的人知道，其必須承擔更多的責任，並且必須在一個更公開透明的制度下接受檢驗⁴。

就此，劉宏恩教授有更深入的探討。其認為，公職人員財產申報制度乃「公開」管制策略的一環，應藉由公開公職人員的財務狀況，以監督其是否受有不當

* 德國哥廷根大學法學博士，國立臺北大學法律學系專任副教授。

¹ 陳淞山，我國公職人員財產申報與公開制度問題之研究，立法院院聞第 21 卷第 8 期，1993/8，頁 66-67。

² 陳敏，行政法總論，7 版，2011/9，頁 1096。

³ 監察院廉政委員會「公職人員財產申報公開制度之檢討」諮詢會議紀錄（102/2/20），頁 4。

⁴ 監察院廉政委員會「公職人員財產申報公開制度之檢討」諮詢會議紀錄（102/2/20），頁 2-3。

利益，或有無利用職權營利之行為；據此，公職人員財產申報法的功能包含三個面向。首先是（一）靜態的資料管制：藉由政府與媒體民眾之運用，公職人員的財產申報資料可以作為其他管制法令（例如公務員服務法第 13 條第 1 項所定公務員不得經營商業之規定）的適用依據、判斷公務員是否適任、有無利益衝突的依據；其次係（二）動態的行為管制：公職人員財產申報尚應包括動態「理財行為」，亦即對其財產取得或收入之來源、日期、型態、方式的申報，藉此管制其不法交易或不當獲利行為；縱使其運用迂迴手段掩飾不法交易，亦將增加其不法行為的成本，因此產生節制的功能；最後（三）公職人員財產的申報與公開，使有意願監督政府、公職人員的民眾、公益團體，得有適當的資訊基礎⁵。

按公職人員利益衝突迴避法於 2000 年 7 月 12 日制定公布，該法第 1 條明定：「為促進廉能政治、端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，特制定本法（第 1 項）。公職人員利益衝突之迴避，除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定（第 2 項）」，是關於公職人員利益衝突迴避之規範，自此應由公職人員利益衝突迴避法加以規制，非復本法之直接目的所在，本法 2007 年修正時，將「建立公職人員利害關係之規範」由第 1 條之立法目的中刪除，確屬正辦。此外，對照公職人員利益衝突迴避法第 1 條所為該法立法目的之規範方式，亦顯示本法相較於其他陽光法案，似居於輔助性手段之地位。劉宏恩教授所指，財產申報制度之存在目的，「除了與刑法或貪污治罪條例中有關公職人員貪瀆問題有連結之關係外，與利益衝突迴避及證券交易法上之內線交易，亦可產生連結關係，因此有無成效，不能僅從有無達成貪瀆之預防或事後懲罰作單一的觀察」⁶，也顯示財產申報制度的輔助性角色。如擬發揮財產申報制度的前揭輔助性功能，必須其他相關機關能夠善用此等資訊資源；余致力教授所稱，「事情不必只有一個單位執行，財產申報資料是否能與調查局洗錢防制處共同使用，廉政署是不是能從這些資料中看到警訊」⁷，亦同此意旨。然而，期待其他相關機關運用此等資訊資源的前提為：藉由申報制度獲致之資

⁵ 劉宏恩，公職人員財產申報法之功能與侷限—從比較法觀點論我國現行法缺失，立法院院聞第 22 卷第 4 期，1994/4，頁 25-27。

⁶ 監察院廉政委員會「公職人員財產申報公開制度之檢討」諮詢會議紀錄（102/2/20），頁 7。

⁷ 監察院廉政委員會「公職人員財產申報公開制度之檢討」諮詢會議紀錄（102/2/20），頁 14。

訊，符合其他相關機關的需求。

就此，針對一般性的，行政內部的報告事項(*das Berichtswesen in der Verwaltung*)，德國學者 Stephanie Schiedermaier 的以下論述，對於公職人員財產申報制度的建構，應具有相當的啟示意義：行政領域中的各種報告，其目標在於促成理想的資訊交換，同時可以作為行政控制的基礎；作為與調控相關的資料，其應即時、透明且以可理解的方式呈現(*zeitnah, transparent und in verständlicher Weise präsentiert*)；報告的作成，應使相關報告受領者 (*Adressaten des Berichts*，其可能是上級、同僚、議會的委員會甚至公眾) 得以此為基礎進行相關控制，因此必須配合控制的目標而為建制與運用⁸。因此，從更根本的角度出發，公職人員財產申報制度如擬發揮其功能，亦應由制度面著眼，探討由申報所得資訊本身是否確實有助於相關機關發揮控制的功能。在此前提下，可以進一步探討藉由財產申報所得資訊的正確性與完整性；此不僅為其他相關機關運用申報資料的前提，其實也是財產申報制度的其他 2 項功能（增加不法行為的成本、促成公眾監督）的基礎所在，此亦為本文所稱查核機制的目標。

貳、現行公職人員財產申報法制建構的查核機制

公職人員財產申報與公開須配合確實的查核，才能確保財產申報的真實性與公開性⁹。就此，劉宏恩教授介紹了美國政府倫理法(*Ethics in Government Act of 1978*)。其區分立法部門、行政部門與司法部門的查核，其中關於行政部門查核的部分尤值留意。相關內容包括：應於申報後 60 日內完成審核（含形式與實質審查）；審核後如認有不足或不合規定之處，應通知申報人補充或解釋，如仍認不合規定，得通知申報人採取撤職、復職、建立信託、自動調任或辭職等措施；對故意拒報或不實報告者，檢察總長得予起訴，法院得課予美金 5000 元以下之罰款(*a civil penalty*)；行政部門各機關首長、政府倫理局局長、司法部門之司法委員會，對有理由可信為拒提報告或為不實報告者，得委請檢察總長處

⁸ Stephanie Schiedermaier, § 48 Selbstkontrollen der Verwaltung, in: Hoffmann-Riem /

Schmidt-Aßmann / Voßkuhle (Hg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band III, 2009, Rn. 72-77.

⁹ 陳淞山，前揭文（見註 1），頁 71。

理，行政部門另得採取適當之人事或其他措施¹⁰。此外，陳開煊先生指出，依韓國公職者倫理法的規定，申報人應確實申報財產，受理申報機關並得審核及調查，如有隱匿財產或登載不實者，得處徒刑或 500 萬元罰金；惟因其財產申報資料對外不公開，且僅就申報財產之文件進行審查，致易流於形式¹¹。

針對 1993 年制定公布之本法的查核規定，陳啟明先生批評，雖然本法第 6 條規定，受理申報機關「應將申報資料審核」¹²，惟依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法（下稱審核查閱辦法）之規定，受理申報機關主動為之者，僅限於形式審查，實質審查則以被動為原則，例如基於人民的陳情¹³。就此缺憾，2007 年修法時，就（舊）本法第 10 條、第 11 條作了大幅增補（分別構成現行本法第 11 條、第 12 條規定內容）。修法版本包括親民黨黨團、國民黨黨團、委員孫大千等、委員張碩文等、委員蕭美琴等、委員蔡錦隆等諸多版本，惟就此 2 條文的修正，審查會乃至院會最後大抵採取民進黨黨團版本，爰就此加以說明：

（舊）公職人員財產申報法第 10 條、第 11 條原分別規定，「受理申報機關（構）認有申報不實者，得向該財產所在地之機關（構）、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務（第 1 項）。受查詢之機關（構）、團體或個人無正當理由拒絕說明或為虛偽說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰，經通知限期提出說明，逾期未提出或提出仍為虛偽者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰（第 2 項）」；「公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。其故意申報不實者，亦同（第 1 項）。第二條第一項第一款至第四款、第八款及第九款所列公職人員受前項處罰者，公告其姓名（第 2 項）。公職人員受第一項處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑、拘役或科

¹⁰ 劉宏恩，前揭文（見註 5），頁 29-30。

¹¹ 陳開煊，建立公職人員財產申報制度之研究，人事月刊第 14 卷第 3 期，1992/3，頁 42-43。

¹² 該條規定：「受理申報機關（構）於收受申報四十五日內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱（第 1 項）。總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務官、立法委員、國民大會代表、監察委員、省（市）議員、縣（市）長等人員之申報資料，並應定期刊登政府公報（第 2 項）。申報資料之審核及查閱辦法，由行政院會同考試院、監察院於本法公布後三個月內定之（第 3 項）」；2007 年修法對此僅為小幅調整。

¹³ 陳啟明，有關公職人員財產申報法之修法芻議，立法院院聞第 31 卷第 9 期，2003/9，頁 73。

新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金(第3項)。對於第六條第一項申報之資料，基於營利、徵信、募款或其他不正當目的使用者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰(第4項)」。

就前揭條文，民進黨黨團提案修正條文第10條、第11條分別規定：「各受理財產申報機關(構)應就有無申報不實、財產異常增減情事或有無信託不實，進行個案及一定比例之查核，並依法處理之(第1項)。前項所稱一定比例，不得低於申報總數百分之十(第2項)。受理財產申報機關(構)為查核申報財產有無不實、財產異常增減情事或信託有無不實，得向有關之機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關(構)、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務(第3項)。受查詢之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕說明或為不實說明者，處新臺幣二萬元以上十萬元以下罰鍰；經通知限期提出說明，屆期未提出或提出仍為不實者，按次連續處新臺幣四萬元以上二十萬元以下罰鍰。受請求之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕配合提供資訊者，亦同(第4項)」¹⁴；「有申報義務之人意圖隱匿財產為不實之申報者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣一百萬元以下罰金(第1項)。公職人員其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關(構)應定一個月以上期間通知公職人員提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處一年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣五十萬元以下罰金(第2項)。有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報，或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上三十萬元以下罰鍰。其故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕(第3項)。有申報義務之人受前項處罰後，經受理申報機關(構)通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，按次連續處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰(第4項)。對於申報之資料，基於營利、徵信、募款或其他不正當目的使用者，處新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰鍰(第5項)。有申報義務之人受本條處罰確定者，由處分機

¹⁴ 立法院公報，第96卷第13期，院會紀錄，頁445-446。現行本法第11條與該草案之差異僅在於：前者並未明定最低查核比例，而係規定「查核之範圍、方法及比例另於審核及查閱辦法定之」。

關公布其姓名及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙（第 6 項）」¹⁵。

就與本議題（質言之，如何落實查核）有關部分，前揭修正條文第 10 條之理由說明指出：「一、**為落實查核義務，受理申報機關除依第六條第一項之規定為形式審核外，並應就有無申報不實及財產異常增減情事視需要隨時進行實質查核**，以落實預防貪瀆之立法目的，爰增列第一項及第二項。二、為增加查核之正確性及便利性，使查詢對象更為周延，爰將現行第一項有關受理財產申報機關（構）得向『該財產所在地之機關（構）團體或個人查詢』規定，修正為得向『有關之機關（構）……查詢』，……」¹⁶。此外，前揭修正條文第 11 條之理由說明指出：「三、鑒於現行規定僅能就公職人員之靜態財產狀況為查核，無法就公職人員財產異常增加、可能涉及貪污或其他刑責之犯行，進行深入發掘及處罰，致無法落實財產申報之立法目的，施行成效不彰，……本法立法目的既係為促進廉能政治，遏阻貪腐，乃援引上開國家相類條文之立法精神，**就公職人員財產增加逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上，且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處以刑責**。此條文係以公職人員自行申報之財產狀況為基礎，以公職人員提交之財產申報表資料，比對其前後年度之財產狀況，藉查核公職人員之財產是否有異常增加之情形，課以公職人員就財產異常增加部分有真實說明之義務，乃著眼於公職人員之財產異常增加，已不符其正常收入之常情者，客觀判斷上該公職人員之財產來源顯有可疑，故宜立法明定此情形下，申報義務人有真實說明之義務；若其又未能合理並真實說明財產異常增加之來源，足使外界懷疑其操守是否廉潔，有損公職人員清廉官箴，故祭以刑責之重罰；是本條處罰之內涵，並非單純針對公職人員財產異常增加，而是就公職人員財產異常增加，且違反合理真實說明義務，上開二者均構成要件該當，始成立本條之罪責。……六、……有申報義務之人因違反本條第三項之事由處以行政罰鍰，縱使業已處罰完畢，仍不能免其應誠實申報之義務，否則本法之立法目的仍無法落實；故若受第三項之行政處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或

¹⁵ 立法院公報，第 96 卷第 13 期，院會紀錄，頁 446-448。現行本法第 12 條規定與該草案之差異主要在於：現行本法第 12 條第 1 項、第 2 項均採行政罰（罰鍰），而非刑罰的制裁手段，就第 4 項所定情事則採刑罰，而非（按次連續）處罰鍰之手段。

¹⁶ 立法院公報，第 96 卷第 13 期，院會紀錄，頁 445-446。

補正，無正當理由仍未申報或補正者，按次連續處罰」¹⁷。

綜上說明，現行公職人員財產申報法就財產申報採取的查核手段可分為三類：(一) **課予申報義務人依限誠實申報之義務**，違反此義務者，根據違反情狀不同，分別依本法第 12 條第 1 項、第 3 項規定，課處罰鍰；且縱經課處罰鍰，仍不免除其申報義務（本法第 12 條第 4 項）；(二) 依本法第 6 條第 1 項規定，受理申報機關（構）就申報資料**進行形式查核**；(三) 依本法第 11 條第 1 項規定，就有無申報不實或財產異常增減，**進行個案及一定比例之實質查核**；為進行實質查核，本法第 11 條第 2 項賦予受理財產申報機關（構）有查詢之權，並課予受查詢之機關（構）、團體或個人提供資訊之義務，如其無正當理由拒絕說明，或為不實說明，則課予行政罰（罰鍰）；(四) **申報義務人前後年度申報之財產，經比對有不尋常增加情事者，課予申報義務人說明之義務**，其不能合理說明者，亦處以行政罰（罰鍰）。

針對形式審核，依本法第 6 條第 3 項、第 11 條第 1 項授權訂定之審核查閱辦法第 5 條進一步規定：「受理申報機關（構）受理申報後，除採網路申報方式者外，應就下列各款項目為形式審核：一、基本資料應填寫完整，信託申報者，應檢附相關文件。二、增、刪、塗改處應蓋章或簽名，手寫申報者，字跡應清晰。三、申報人應於申報表首頁填寫申報日，並於末頁簽名或蓋章。四、欄位空白處應填載『總申報筆數：零筆』（第 1 項）。申報人提出之申報表不合前項各款規定者，應通知其限期補正。申報人逾期不為補正者，受理申報機關（構）應製作書面紀錄留存（第 2 項）」。**針對實質審核**，審核查閱辦法第 7 條進一步規定：「本法第十一條第一項所稱**個案之查核**，指具有下列各款情形之一者：一、陳情或檢舉人以書面或言詞敘明申報人之姓名，且指明其申報不實或涉有貪瀆之情事。二、申報人生活與消費顯超過其薪資收入。三、其他事證足認申報人有申報不實或貪瀆之嫌疑（第 1 項）。本法第十一條第一項所稱**一定比例之查核**，指申報年度申報總人數百分之五以上（第 2 項）。受理申報機關（構）進行一定比例之查核時，應以抽籤前之財產申報資料為準（第 3 項）」；同辦法第 8 條規定：「受理申報機關（構）進行本法之查核時，除得依法向有關機關（構）、團體或

¹⁷ 立法院公報，第 96 卷第 13 期，院會紀錄，頁 447-451。

個人查詢外，應予申報人陳述意見之機會。受理申報機關（構）之上級政風機關（構）複核時，亦同（第 1 項）。申報人得以書面或口頭陳述意見；以口頭陳述意見者，受理申報機關（構）應製作書面紀錄，並由申報人簽名或蓋章（第 2 項）」；同辦法第 10 條規定：「受理申報機關（構）認申報人非故意申報不實者，應將查核後之正確財產資料對照表附於原申報表，並通知申報人（第 1 項）。受理申報機關（構）認申報人非故意未予信託者，應通知申報人限期信託並申報（第 2 項）。申報人於接獲第一項通知後，如發現有錯誤者，應即檢具正確財產資料之證明，申請受理申報機關（構）更正（第 3 項）」。觀察前揭審核查閱辦法之規定內容，除細節性、技術性事項之規定（第 5 條、第 10 條）外，大抵係針對本法第 11 條、第 12 條規定之具體化規範，例如：明定應進行個案查核之情事（第 7 條第 1 項）；規定「一定比例之查核」的比例與進行方式（第 7 條第 2、3 項）。是相關查核機制之主軸仍立基於本法第 11 條、第 12 條之上。

參、運用查核機制的法律疑義

最後應論及研討會主辦機關提及之進行查核的疑義。諸如：對於「申報日」以外之財產變動情形得否為查核標的？得否對申報義務人或與案件相關之他人的實體財產實施勘驗？對於與申報案件相關之他人名下關聯性財產得否進行查核？其主要涉及進行查核之人與物的範圍。此除牽涉對本法第 11 條、第 12 條，以及審核查閱辦法相關規定之意義的掌握外，亦與就申報資料進行查核之程序性質的界定有關，自應加以說明。

依本法就公職人員財產申報資料進行查核，其性質應係一種行政程序，除本法（與相關辦法）別有規定外，仍應適用（或類推適用¹⁸）行政程序法相關規定以為補充。按行政程序法第 36 條規定，「行政機關應依職權調查證據，不受當事人主張之拘束，對當事人有利及不利事項一律注意」，此即行政法學理所稱職權調查原則；據此，行政機關得自行決定調查之種類及範圍，並決定是否調查，

¹⁸ 如依本法第 4 條第 1 款規定，受理申報機關為監察院時，依行政程序法第 3 條第 2 項第 3 款規定，無從直接適用行政程序法之程序規定；惟監察院作為受理申報機關所進行之查核，既與其他受理申報機關（構）所為者並無不同，自得類推適用行政程序法相關程序規定。

以及調查如何之證據¹⁹，質言之，有關證據調查之程序及範圍，由行政機關本於職權裁量決定之²⁰。行政機關就此行使裁量權，以決定相關調查的範圍時，並非漫無邊際。具體言之，行政機關依職權調查事實（包括相關證據）之目標與範圍取決於：行政機關如擬作出決定，依相關規定必須具備之形式與實體要件為何²¹；此外，洪家殷教授正確地強調，行政機關之選擇調查方法，以進行事實、證據之調查時，應遵守比例原則的要求，例如就住宅之訪查或勘驗，即須具備特別嚴格的要件²²。

細查本法第 11 條、第 12 條之規定內涵，應認本法第 11 條第 1 項前段、第 12 條第 1 項與第 3 項前段所為，「各受理財產申報機關（構）應就有無申報不實、財產異常增減情事或有無信託不實，進行個案及一定比例之查核」，「有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，……」，「有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，……」之規定，即屬前文所稱「行政機關如擬作出決定，依相關規定必須具備之形式與實體要件」。為針對此等事項進行調查，除依本法第 11 條第 2 項規定，「向有關之機關（構）、團體或個人查詢」，依本法第 12 條第 2 項規定，課予有申報義務之人說明之義務外，自得援引行政程序法所定下述各種調查方法：「行政機關基於調查事實及證據之必要，得以書面通知相關之人陳述意見。通知書中應記載詢問目的、時間、地點、得否委託他人到場及不到場所生之效果」（第 39 條），「行政機關基於調查事實及證據之必要，得要求當事人或第三人提供必要之文書、資料或物品」（第 40 條），「行政機關得選定適當之人為鑑定（第 1 項）。以書面為鑑定者，必要時，得通知鑑定人到場說明（第 2 項）」（第 41 條），「行政機關為瞭解事實真相，得實施勘驗（第 1 項）。勘驗時應通知當事人到場。但不能通知者，不在此限（第 2 項）」（第 42 條）。

問題在於：如受通知陳述意見之人拒絕陳述意見，申報義務人或相關第三人拒絕提供相關文書、資料或物品，對相關場所有支配權者拒絕因勘驗之目的進入

¹⁹ 陳敏，前揭書（見註 2），頁 785。

²⁰ 洪家殷，論行政調查之證據及調查方法—以行政程序法相關規定為中心，東海大學法學研究第 35 期，2011/12，頁 12。

²¹ Ferdinand O. Kopp / Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 12. Aufl., 2011, § 24 Rn. 7.

²² 洪家殷，前揭文（見註 20），頁 21-22。

其所支配之場所，於此等情形，受理申報機關（構）能否強制遂行？就此，德國行政法學理²³、我國行政法學界多數意見²⁴均認為，除法律另有規定外，相關人員就此原則上僅負有協力義務，如其不履行此等義務，拒絕配合行政機關之調查，在對其有利之事實真偽不明時，固應承受行政機關認定事實上的不利益，但其並非可強制執行之義務。據此，研討會主辦機關所提前揭問題，可概括答覆如下：如其確係為釐清本法第 11 條第 1 項前段、第 12 條第 1 項、第 3 項規定要件存否所需，受理申報機關（構）應得採取所述手段進行查核；惟相關手段之遂行如需申報義務人或相關第三人配合，則除本法所定強制手段（基本上係以課罰加以威嚇）外，尚無從強制執行。

²³ Kopp / Ramsauer, a.a.O.(Fn. 21), § 24 Rn. 2b.

²⁴ 湯德宗，行政程序法，收錄於：翁岳生編，行政法(下冊)，3 版，2006/10，頁 77；洪家殷，前揭文（見註 20），頁 29-30；陳敏，前揭書（見註 2），頁 786-787、809-810。

第一場自由發言與回應

洪昭男委員(主持人)：

第一場談到利衝跟財產申報，第二場談到財產申報查核，事實上監察院為受理機關，法律由立法院制定，但在查核過程中，發現法條規定太嚴，最近有跟法務單位提出修法，例如有位選上的鄉長，因女兒在鄉公所做臨時工三個月，選上後忘了請其離職，被罰一百萬元，這是現在法律規定不合理的地方。對於第一場與第二場有關利益衝突與財產申報問題，陽光四法，陽光是否太強烈，或有些地方照射不足，請各位提出來。

提問一(行政院海岸巡防署主計處處長黃永傳)：

存款及劃撥帳號可否僅提供存款銀行名稱、帳號、存款人等資料。不動產變動不大，可否填與上年度相同。財政部有所得稅試算，可否以 11 月 1 日為基準日，提供申報人財產資料，以利申報。

陳愛娥教授：

此並非學理上的問題而為申報方式與技術能否調整的問題。如只提供帳戶可能無法達到閱覽目的。設想的情況是：如果要查核從提供帳戶就可得查核，然而從申報資訊可以一望而知的角度來看，大概有些落差，這個部分是執行技術的問題。

陳英鈴教授：

這個問題要回到申報制度的目的為何，如加拿大財產申報重點在財產來源，而不是金額，財產來源會不會造成利益衝突，來源是否可疑，需要進一步查核，小額金額變動意義不大。大貪大瀆之輩不會誠實申報，問題是要有辦法追究。真正想迴避的人並不困難，例如基準日前把錢領出，基準日金額沒有錯，基準日後再存回，就沒問題。不是說財產申報沒有用，而是目的到底為何，要先回到財產申報原始目的，為打擊既成的貪瀆光靠申報制度起不了大作用，但如果要讓民眾相信政府是大公無私，大官財產也一樣少的可憐，有點慰撫作用。財產強制信託是要處理利益迴避問題，卻規定在財申法，應該可以認真看待這個問題。從過去爆發

的案例來看，真正貪瀆之人都不會因財申申報不實而受到處罰。反而因利益衝突沒有好好去定義，沒有完善規範，無法發揮預防貪瀆作用，等到貪瀆真正爆發時會造成矯枉過正，只好回到懲治貪瀆條例，爭執有無實質影響力，其實很多行為已違反利益衝突，因為沒有好好去規範清楚，無法動用到刑罰。因而造成執法的困境，不處罰他會覺得政府大聲嚷嚷陽光法案是玩假的，但處罰他又違反罪刑法定主義，甚至於選擇性執法，問題在於一些關鍵沒有去釐清。

陳愛娥教授：

提到基準日，不能割裂看財申制度。現行財申法規定不同年度財產有異常增加，有說明義務，某種程度可突顯基準日後財產不完全相同的情形，這是制度交叉設計的問題。

李復甸委員：

財產申報制最初係針對預先掌握政策而可能得利者為規範對象，但法案送立法院後灌水，現在申報人有幾萬人，所以財申法用抽籤查核一定比例，硬是把防貪和公法上預先知道政策而得利者觀念夾雜在一起，處理上會有困難，就防貪言，檢察單位有非常多司法強制手段可以作的，未必登記財產就可以得到實際上幫助。對於某種程度上被扭曲的公務員財產申報制度如何加以改善，值得檢討。

有關基準日問題，查核時常發現一個人有 20 多本帳戶，但法規上如能查詢基準日前或後 1 個月或 10 天，可發現是否有誠實申報。對於早先得知政策而可得利者，例如得知將開馬路而先在旁邊購地，因而獲利者，有無違法及應如何處理，值得思考。

劉宏恩副教授：

有關基準日問題，提供美國作法參考，以美國申報作法，超過一定法定門檻金額，每一筆收入都需申報，無所謂基準日，這種詳細申報方式有限定人數範圍，只針對職務上影響力比較重大者，才用此種方式申報。

提問二(數位網路報社長陳漢墀)：

剛才洪委員提出鄉長被罰不合理例子，有很多實際例子，如建中校長及 NCC 主委等，都有遇到這種不合理情形。我是希望相關單位能有問題彙編，可以提供參考。曾向監察院查閱資料，不到五分鐘就調出，但向法院、故宮查財產，結果說要 1 個星期，甚至以前銀行要二、三個月，始可查閱，應該要有時間限制。還有曾向台北市政風處查閱葉盛茂財產，裡面調查員卻一直干擾，相關問題，希望相關單位或監察院能處理這些問題。

洪昭男委員：

剛才提出那些問題，財申處會記錄處理。

議題三

「公職人員財產申報制度的困境與機會之探討 —執行面觀點」

102年7月2日下午2時

引言人：李炳南 監察院監察委員

報告人：洪國興 實踐大學資訊管理學系副教授

與談人：陳永祥 監察院監察委員

與談人：陳泉錫 法務部資訊處處長

李炳南委員引言：

副院長、各位委員、各位同仁、各位先進：

今天很榮幸能受邀參與本場次之討論，本人對公職人員財產申報法（以下簡稱本法）之了解，是到監察院擔任廉政委員之後，因有實際的參與、接觸經驗，而有比較多的了解。根據個人參與廉政委員會開會、討論的經驗，追隨趙委員而更了解這個案子，以下就幾個粗淺的想法，向大家作報告。

本法當時在立法院是屬於重量級的法案，在立法過程中，有諸多引發立法委員與政府官員討論的爭點。首先，確立本法的申報機關即為重要爭點之一。立法委員當時曾就申報機關到底應由監察院或政風單位來設的議題，就機關的取捨問題，在二者之間作選擇，最終決定交由監察院來作為其中一部分公職人員財產申報及裁罰的機關。

但受理公職人員財產申報並非監察院於憲法之原本職權，所以當時為了要辦理公職人員財產申報業務，在《監察院組織法》修正前，於1993年（民國82年）8月遂先以任務編組的方式來成立財申處，由監察院各單位調派人員負責業務。嗣《監察院組織法》於1998年1月修正後，正式設置公職人員財產申報處。迄2009年本（第四）屆監察委員就職時，有關陽光法案業務交由監察院執行是否違憲這個問題，才浮出檯面，在本屆院會裏討論相當多次。個人把認為有違憲之虞的說法，及無違憲之虞的說法，歸納放在最後再來談。這是向大家報告的第一點。

第二點，當時廉政委員會經過討論後針對陽光四法提出幾個修法建議。其中

對本法的若干建言，個人覺得有二個比較重要，第一個是財產申報基準日的奠定。具體建議內容為：為了避免申報人員混淆申報基準日及申報期間，誤生申報不實情事，及簡便行政作業，建議增訂申報財產基準日的規定，以就（到）職日及定期申報首日為申報財產基準日。這是規定於本法第三條，原規定不是很明確，可於就到職後三個月期間內的任一天申報都可以，但這會造成混淆現象，比如說：甲可以在8月1日申報，也可以在9月30日，時間不確定，容易使義務人遺忘，而且因大家基期不一樣，受理機關處理上比較麻煩且易混淆，所以當時提出了這幾個修法建言。

第二個建議是，當時執行上有個困擾，因現行規定處罰財產申報不實都是以「故意」作為要件，實務上「直接故意」的舉證是有困難的，所以大部分處分案件都是以「間接故意」予以處罰，導致諸多受處罰人極端不服，認為處罰機關擴張了間接故意的範圍，將過失也認定為故意，所以當時廉政委員會建議行政院將重大過失列入處罰要件，以符實際，避免監察院在執行上滋生爭議及困擾，這是針對本法第十二條的修法建議。個人認為，當時這二個修法建議，都是由本院的同仁綜合歸納幾年來的實務執行經驗後，針對立法缺失所提出來的，也綜合向大家報告一下。

第三點，進一步來談當時修法建議的類型，修法建議是涵蓋整個陽光四法，個人把所有修法建議作了類型化比較之後，大體上可歸納為三種類型：第一種是對「違法主體」的增減，覺得可刪掉一些適用對象，例如說政治獻金法中，村里長要不要納入？依監察委員建議，此規定能收到的實際效益太小，耗費行政人力太多，所以建議刪除等，諸如此類。第二種是針對「違法態樣」，第三種是「違法效果」，也就是要處罰多少金額。而就當時所提該三種修法建議的數量來比較的話，依監察院歸納的結果，以對「違法效果」的建議為最多，個人的統計是占了百分之四十幾。這可以想像，受處罰當事人對被處罰多少錢馬上就有切膚之痛，反應到監察院，由執行單位財申處歸納後，作出修正建議，送由廉政委員會通過，再送給行政院參考，我想是因為對執行機關監察院來說，針對「違法效果」問題所接受到的抱怨最多，所以提出這樣的修法建議，這是第三點說明。

最後一點，回到剛開始所提的，當時在立法時的一些爭議，後來也在監察院內引起了一些討論。整體來說，討論是針對整個陽光四法，不單只針對本法。在

針對監察院新增職權的討論方面，它有兩派說法，即有、無違憲之虞的討論。

認為有違憲之虞的看法是，認為陽光四法有關行政罰裁處的本質是屬於行政權的作用，裁罰的對象包括人民，業已超出憲法中列舉監察院之職權，立法機關不得以法律擴大憲法明文規定監察院職權的範圍，而侵犯行政權。有些學者並指出，監察院受理公職人員財產申報及裁罰等工作，已混淆監督者之角色，並有「裁判兼球員」之謬誤，認為該等行政行為本應屬於監察院監督之對象，如監察院辦理財產申報業務，將導致監察院角色混淆。

而認為無違憲之虞的看法是，就宏觀的角度觀之，系爭陽光四法之職權，就其所欲達成之目的及手段來看，其裁罰所欲達成之目的主要為促進政府廉能及健全民主政治發展，要求特定公職人員之財產狀況或其職務行使得以「透明公開」、「迴避私益」及規範政治活動參與「公平公正」等等，尚非全然是傳統行政權所獨有之核心領域，即非傳統權力分立下之行政權領域。故以宏觀的角度來看監察院之職權，監察院以整飭官箴、澄清吏治，以達政府廉能為目的，難謂監察院執行陽光四法之職權有違監察職權之本質及精神。

個人認為，由監察院作為陽光四法一部或全部之執行機關、並無違憲之問題，這主要是採功能主義或機關最適之理論，陽光四法之一部或全部之職權，並未明顯限制或侵犯固有行政權，或是有害於行政權之核心內容，所以將陽光四法交給監察院執行，尚無抵觸憲法之權力分立原則。

以上說明，敬請指教。

洪國興教授報告：

副院長、各位委員、各位前輩大家好：

非常高興今天有這個榮幸報告「公職人員財產申報制度的困境與機會之探討」，並由實務執行面進行報告。前面幾場次已有多位主講人針對學理面及法制面進行的精闢分析，不再贅述，本次報告的主要內容分為四大部分：

- 一、公職人員財產申報制度的困境。
- 二、以電子化及流程改造開創新機，突破現實困境。
- 三、網路申報的演進趨勢。
- 四、結論與建議。

公職人員財產申報法於民國 82 年 7 月 2 日公布，同年 9 月 1 日起施行，實施已二十年，對於「端正政風，確立公職人員清廉作為」之立法意旨實現了嗎？不論從申報人、財產管理機關（構）到受理申報機關（構）的角度而言，都面臨諸多困境，要走出目前的困境，必須從思考如何實現立法目的出發，才能為財產申報制度找到機會的曙光。公職人員財產申報制度的困境有哪些？

- 一、 未能實現立法目的。
- 二、 申報人申報事務繁瑣，怨聲不斷。
- 三、 查詢財產資料（即各財產管理機關）不堪其擾。
- 四、 受理申報機關（構）負荷繁重且無實益。

到底應該達到何種效果，才算是實現立法目的？是經由財產申報中能發現貪瀆嫌疑者，並經起訴或判刑之個案。或是宣示政府端正政風，並彰顯清廉的重視，使公職人員財產受到相當程度的監控。還是顯示政府透明化的決心，並在國際間獲得清廉的評價？我們來看一下近來發現的貪瀆個案財產申報情形（如表一）：

表一 貪瀆個案財產申報情形表

申報人	申報起迄時間	申報次數	受理申報機關
陳水扁	82 年至 96 年	13	監察院
林益世	88 年至 101 年	15	監察院
賴素如	88 年至 101 年	13	監察院
黃季敏	97 年至 98 年	2	監察院
	92 年至 96 年	5	消防署政風室

上述申報人的申報經驗少則七次，多則十餘次，雖有被裁罰的情形，但皆為檢舉發現的，並不是從財產申報查核過程中發現的。另經統計，二十年來沒有藉由財申法發現任何貪瀆案件，而且財產申報每年約六萬人次，全國公職人員申報近百萬人次，竟連一個貪瀆個案都無法發現，但貪瀆案卻是確實的發生，如果要說財產申報法已實現立法目的，您信服嗎？許多研究或關係人普遍認為財產申報推動成效不彰，因為二十年來確實未經由財產申報制度發現任何貪瀆個案，應有相當理由可以認定財產申報法並未實現立法目的，僅滿足了社會大眾對政府官員財產的偷窺慾。作成本份報告前，已先請受理申報機關、申報人及財產管理機關

填寫問卷，大家回答的內容也大同小異，均是對財產申報的實益性存有質疑。

申報人要辦理一次財產申報，通常要花費一星期左右的時間準備，財產資料的蒐集與整理都非常繁瑣，稍微不小心就會被處罰。

再者，查詢財產資料不堪其擾，分述如下：

- 一、受理財產申報之機關（構）多達 1,124 個。
- 二、有銀行指出，一年約有六至七個月，每月財產資料查詢超過二百案次。
- 三、資料查詢時間，由於公文往返費時約十日左右。
- 四、查詢案件卻源源不絕，造成受查詢機關（構）不少的困擾與負擔，現在雖已逐步採用數位資料，但僅節省登打鍵入的時間，但公文往返時間及資料查詢時間卻仍未減少。

另外，受理申報機關（構）負荷繁重且無實益，分述如下：

- 一、財產申報業務流程冗長。
- 二、書面審核及查核兩項，由於數量多，程序冗長，負荷最重，成為受理財產申報機關（構）極大的負擔。
- 三、書面審核難以簡化，依現行規定網路申報可免書面審核，實務上要作形式審核或嚴格審查呢？嚴格審查會被申報人指責找麻煩、挑剔；只作形式審核，則未來抽查到被處罰的機率將大幅提高，因此，審核鬆緊均會造成受理申報機關的兩難。
- 四、目前的查核方法與工具難以發現真相。
- 五、申報表堆積如山。

現行財產申報查核方法與工具難以發現真相，究其原因：其一，公職人員財產申報資料審核及查閱辦法只規範「形式查核的方法」，而對於「實質查核的方法」卻付之闕如；再者，「申報表上填寫的財產資料」與有關機關（構）所提供的「申報日財產餘額資料」兩者比對，只要吻合即是合法，因法令僅規定能查核申報日當日的財產餘額，故無法查明真相。茲列舉二案例供參：

假設案例一：

有一申報人其存款達數千萬元，其為意圖申報不實，在申報日當天銀行結帳前，將存款提領至剩一百萬元。申報表上存款金額也是申報一百萬元，兩者比對結果無差異。如此意圖申報不實者，現行的查核方法是永遠無法發現的。

假設案例二：

有一申報人經常在○○銀行有大額的金錢進出，銀行及往來客戶眾所皆知，惟申報人之財產申報表中，存款資料並未申報於○○銀行的存款。受理申報機關（構）接獲檢舉，行文至該行請提供申報人某日期（申報日）當日存款資料，經該行查詢結果並函復受理申報機關，該申報人當日無任何存款帳戶。

我們來看看假設案例二的真相：其一，是申報人在申報日前曾開立存款帳戶，並有金錢匯入匯出，但於申報日前將存款提完結清，並取銷帳戶，使該行在申報日完全沒有帳戶存在。其二，是申報人匯款是以無帳戶匯款方式，以現金臨櫃匯款，不需任何存款帳戶但有匯款的事實。現今查核工具不會去查匯款，因此，縱使申報人意圖申報不實至為明顯，但現行的查核方法與工具也是永遠無法發現的。

現實查核方法與工具確實難以發現真相，二十年來依故意申報不實處罰的案件多達數千件，絕大部分是「不小心、疏忽、計算錯誤、誤解法令……」等原因，係引用「間接故意」申報不實處罰，令申報人難以信服；反觀真正意圖申報不實，並精心安排的「直接故意」申報不實者，現行查核方法與工具之下，再努力的受理申報機關（構）也尚無能力可以發現。

要走出當前的困境，唯有以電子化及流程改造，才能開創新的機會，以突破困局。現在以四大方向分別報告：一、將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」；二、建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具；三、具效率性的網路查詢財產；四、電子化與流程改造等；分述如下：

一、將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」

(一)如何才能真正的實現其立法目的呢？

(二)可以經由財產申報的查核案件中，發現「隱匿財產或直接故意申報不實」的案件。

(三)進而從中發掘有貪瀆之嫌的個案，因為貪瀆個案極可能隱藏在這些個案中。

(四)為彰顯財產申報法在政府清廉的價值，應將其立法目的定位在「主動發掘貪瀆」，否則其價值低微。

二、建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具

(一)查核財產流量，不僅侷限於申報日

1. 蒐集財產流量資料。

2. 某特定日期財產的「餘額」是可以經由事先的安排。
3. 凡走過必留下痕跡，財產的取得與處理必留下軌跡，即是財產流或財產流量，是難以事先刻意安排。
4. 當有足夠的財產流或現金流量之資料時，經由與申報日財產餘額的比對，即有機會可以判斷申報人是否有直接故意申報不實或隱匿財產。

(二) 透過電腦網路蒐集流量資料

1. 蒐集財產「流量」如採人工處理方式，人力恐難以負荷，顯不可行。
2. 依公職人員財產申報法第十一條第二項後段規定：「監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊……」。
3. 不需人工介入，除了簡化流程，節省時間與人力之外，亦可確保申報人財產異動資料的不會外洩。

(三) 分析比對自動化

1. 透過電腦網路蒐集來的資料量甚為龐大，以人工作分析比對顯不可行。
2. 運用「資料探勘」(Data Mining, MD) 找出極少數「特別異狀」的個案。
3. 已有一些國家用來找出「特別異狀」或「有貪瀆之嫌」的先例。

監察院於民國 99 年間建置公職人員財產申報資料動態整合平台，雖有人對於該平台之查核財產流量與透過電腦網路蒐集流量資料等或有所疑慮，為此行政院請法務部對該平台所涉及相關法律疑義進行研議，經法務部提出研提意見為：查核之範圍及內容，非僅限於特定日期之資料，查核對象於查核人力之考量下，亦非不得全面普查或提高比例，故上揭資料平台之建置，就其查核目的而言尚未悖於本法之規定。顯見「查核財產流量與透過電腦網路蒐集流量資料」等，依法應屬可行。

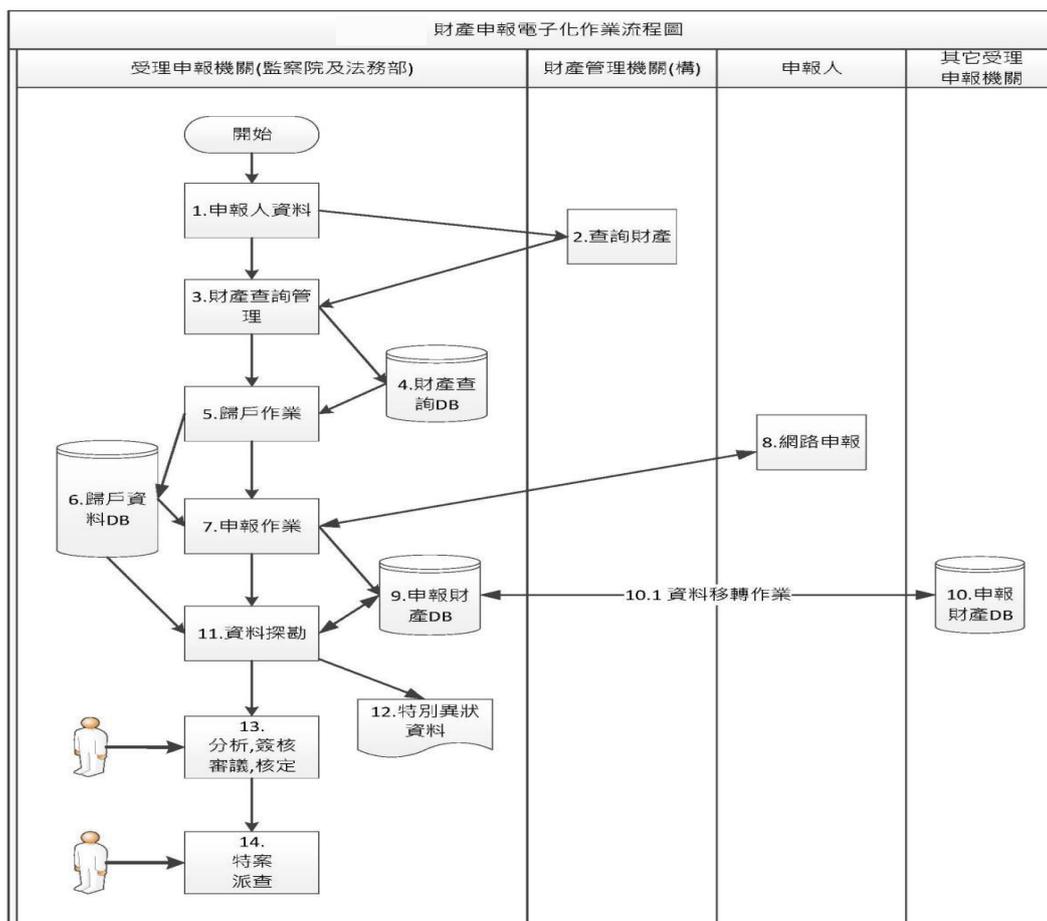
三、具效率性的網路查詢財產

我國電子化政府在全世界的評比是名列前茅，總計六萬餘公職人員，每人平均約需要五天的財產申報資料準備時間，全國公職人員每年要耗掉約三十餘萬人/天；紙本申報表每人平均約使用 A4 紙張 10 張，六萬餘人一年用掉 A4 紙張六十餘萬，如果可全面實施財產網路申報，這些均可全部節省。茲介紹具效率性的網路查詢財產系統：

- (一) 經由網路介接各財產管理機關（構）。
- (二) 經資訊系統自動產生財產資料，再由財產管理機關（構）傳送受理申報機關（構）。
- (三) 資料之傳輸以建立排程之自動化方式進行，於銀行非營業時間傳輸。
- (四) 減少銀行在財產資料查詢的負擔，縮短財產資料查詢的流程與時間。可將排程自動化，並移至非尖峰時段。
- (五) 一年數十萬件，數百萬件/日的查詢資源即可節省。

四、電子化與流程改造

無論是建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具，或實施網路申報與網路查詢，都有賴財產申報業務運用資通訊科技（Information Cmunication Technology, ICT）。換言之，財產申報業務的電子化，是突破目前困境重要的利器，其財產申報電子化作業流程如下圖所示：



資料來源：本研究

除 13 點及 14 點為人工作業外，其餘均為資訊系統、電腦網路或資料庫的作業，人員非經核准不得接觸任何申報人的財產資料，以確保資料的隱私與機密性。另可以特案查核取代比例查核，分述如下：

- (一)從資料探勘中找出可能與「隱匿財產或直接故意申報不實」有關聯之「特別異狀」個案。
- (二)經由分析、簽報、審議、核定之程序，就這些個案進行「特案查核」即進行派查。
- (三)特案查核案件估計約千分之 1 至千分之 3 之間。
- (四)監察院一年約查核 30 件（千分之 3），政風單位與其他單位一年約查核 60 件（千分之 1）。
- (五)特案查核合計一年估計約不到 100 件，而現行的比例查核一年約 7,000 件（2000 年以來）。
- (六)受理申報機關（構）之查核案件將大幅減少，但更具有實質意義。
- (七)有機會可以發現「直接故意申報不實」或「財產隱匿」。
- (八)進而有可能發掘「貪瀆個案」，這才是「主動發掘」。

有關利用電腦網路介接財產資料，甚至建立「財產總歸戶」，更能即時掌握申報人財產狀況，在歐美國家也有類似的作法，行政院雖曾認有資料安全性之疑慮，惟電子化政府介接不同機關資料，加以整合，或實施網路申報，已有諸多案例，也是電子化政府發展的趨勢。

資訊安全可採行之措施包括：身分驗證、資料加密、網路 IP 對鎖、鎖定電腦名稱、資料庫加密等，甚至受理申報機關（構）之非承辦人、非查核人員所能看到的資料也均為密文，而非明文，再加上防火牆、VPN 等設置。其資訊安全密度相較於現行實體資料，應有過之而無不及，如此，應足以確保資訊安全。

業務流程改造（Business Process Reengineer, BPR）一直都是促進組織進行業務變革，提昇整體績效的重要利器之一，資訊科技在流程改造中扮演的是促成者的角色，亦即因為有資通信科技（ICT）的應用，使得過去許多做不到的工作執行方式，現在可以做到，例如：所得稅的網路申報、通關的網路同步審核、可在非戶籍地申辦戶政、公路監理案件等，都是獲得民眾好評的案例。有關財產申報流程改造與電子化前後比較詳表二所列：

表二 財產申報流程改造與電子化前後比較

業務項目	比較		說明
	電子化前	電子化後	
1. 書面審核	人工審查，費時 2~3 個月	無	依查閱辦法第 5 條規定。
2. 比例查核	人工查核，為申報人數的 5%，每件費時平均 6 個月以上	無必要	由於實施網路申報，申報資料與電腦歸戶資料應完全相同，幾乎不會有間接故意申報不實情形，因此，5%的比例查核無意義，應參照網路申報可免除書面審核之規定，亦應免除比例查核。
3. 申報資料鍵入	人工鍵入，全年全國申報人資料輸入約需數個月	自動化，無須人工輸入	網路申報後，資訊系統可自動轉入申報資料庫，即時處理，資料正確，縮短時差。
4. 申報表保存與移轉	實體保存人工管理，實體移轉	無須再保存實體申報表及實體移轉	無實體申報表，其數位申報資料已儲存於申報資料庫，無須再保存實體申報表，節省空間人力；受理申報機關（構）變更，可在網路完成，無須實體申報表移轉。
5. 特案查核	無	估計每年約千分之 1~3	從資料探勘中找出「特別異狀」的案件，每年約千分之 1~3，經過分析、簽報、審議、核定，才進入特案查核，找出「隱匿財產或直接故意申報不實」的可能性極高。
6. 信託申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
7. 變動申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
8. 刊登公報與查閱	有	取消或縮小範圍	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，並有相當程度的監控作用，財產刊登公報與查閱，可考慮取消或適度縮小範圍。

網路申報是電子化政府邁入整合期的具體方式，財產申報的網路申報演進過程中，先後出現下列三種網路申報類型：分別是登錄替代型的網路申報、查詢替代型的網路申報及整合系統型的網路申報，分述如下：

一、登錄替代型的網路申報

- (一) 網路申報的初期，即透過網路提供數位申報表，由申報人自行輸入財產資料，經由網路傳送，完成申報手續。
- (二) 財產資料經由網路傳輸，以替代原受理申報機關（構）的登錄工作，故稱為「登錄替代型的網路申報」。
- (三) 由申報人輸入財產資料，增加了困難與障礙，為申報人帶來另一方面的困擾。

二、查詢替代型的網路申報

- (一) 受理申報機關（構）先透過網路，向財產管理機關（構）查詢申報人預定申報日期的財產資料。
- (二) 經由資訊系統彙整後，透過網路提供申報人核對，再加入其他的財產資料，經確認後，完成申報手續。
- (三) 對申報人而言，免去向財產管理機關（構）逐一查詢或補登存摺的工作。
- (四) 除了「登錄替代型的網路申報」之好處之外，加上於查核時免再去查詢財產的好處，故稱為「查詢替代型的網路申報」。

三、整合系統型的網路申報

- (一) 本文所提出的電子化與流程改造，其變革是系統性的，其網路申報是屬「整合系統型的網路申報」。
- (二) 除了以上「登錄替代的網路申報」與「查詢替代的網路申報」兩者的全部益處都有之外。
- (三) 尚可免除書面審核、比例查核，實體申報表保存與移轉、信託申報、變動申報等，其效益是整體性的。

各種不同的網路申報類型，其業務簡化情形如表三所示。

表三 不同網路申報類型簡化業務比較表

業務項目	登錄替代型的網路申報	查詢替代型的網路申報	整合系統型的網路申報	說明
1、書面審核	?	V	V	其財產資料係申報人自行鍵入，如免除書面審核，恐值得商榷。
2、比例查核			V	改以「特案查核」，以利「隱匿財產或直接故意申報不實」之發現。
3、申報資料鍵入	V	V	V	
4、申報保存與移轉			V	
5、信託申報			V	
6、變動申報			V	
7、財產公開			V	可取消或適度縮小範圍

最後本人對於本議題的結論與建議如下：

一、結論

(一)立法目的重新定位的必要性

需要將財產申報法定位為「主動發掘貪瀆」的防貪機制上，才能讓財產申報制度走出當前的困境。

(二)運用 ICT 促動流程改造是大勢所趨

運用資通訊科技來推動流程改造，此一風潮遍及全球，是時勢所趨，無法抵擋，遲早都要做的，就看政府的決心與官員的智慧。

(三)找出極少數真正的違法者，卻帶給多數守法申報人的便利

推動上述以 ICT 促動流程改造，是有機會可以找出極少數真正的違法者，也可為申報人帶來極大的便利，帶給財產管理機關（構）極高的效率，及簡化受理財產申報機關（構）的工作，並有機會「主動發掘貪瀆」。

二、建議

(一)主動發掘貪瀆或廢除

如果財產申報法無法走向一個可以「主動發掘貪瀆」的定位上，對於申報人、財產管理機關、受理財產申報機關負荷繁重，浪費國家資源，建議廢除財產申報法，我們並不需要多一個浪費資源而無實益的法律繼續存在。

(二)強化查核的行政調查權

財產申報法之查核屬行政調查，行政院對介接公職人員存款資料，對「存款戶資料保密義務」有疑慮，但稅務機關對於人民所得稅、遺產稅、增值稅的查核，也是透過電腦網路介接許多資料，為何無疑慮呢？對人民的什麼都能查，而對官員則這不能查，那不能查？所以主管機關有必要強化查核的行政調查權，而不是自我限縮查核界線，使財產申報法形同自我了斷。

(三)改善法規制度的完善性

財產申報法於 96 年修正時增列了「故意隱匿財產」之罰則，然而六年過去了，查核「故意隱匿財產」之方法與工具仍然付之闕如？「故意隱匿財產」的罰則顯無實質意義。另財產申報法第十一條第二項後段，有關規範「監察院及法務部得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊…」，當年在修法時，在送立法院的說明資料中，法務部即表示要在施行細則明訂執行方式，迄今也是毫無動靜。實在有必要完善相關法規。

(四)對於「資訊安全」與「資料探勘」進一步研究規劃

對於「資訊安全」及「資訊探勘」部分，仍有部分人存有疑慮，建議再進一步研究規劃。

最後，有一點需向各位致歉的，為撰寫本報告需要，曾經請受理申報機關、申報人及財產申報機關填寫問卷及提供相關資料，因受限於論文的篇幅，其問卷資料無法再容納，將來如有適當的機會再予以整理分析，謝謝各位。

陳永祥委員與談：

主席、各位委員、教授、前輩，及各位來賓，大家午安：

本人 84~87 年擔任高雄市政府捷運工程局局長，96 年迄今擔任監察委員，所以有八年申報財產的經驗，101~102 年擔任監察院廉政委員會委員，也曾經擔任監察院訴願審議委員會委員二年，所以有三年參與陽光四法相關案件之審議工作。

今年有幸參與「監察院公職人員財產申報法施行二十周年研討會」，並擔任議題三「公職人員財產申報制度的困境與機會之探討－執行面觀點」與談人，這個議題與其他三個議題在本質上有所不同，本議題比較著重財產申報及審查之實務面，探討如何以科學的方法處理財產申報及審查工作，期望能節省人力及時

間，減少錯誤，提升效能，同時達到打擊貪污腐敗，整肅官箴，建立廉能政府之目標。

全國約五至六萬名公務員及民意代表每年需申報財產，其中向監察院申報者約 8,000 人，如每人需花七天以上時間準備及財產申報，確實是一件大工程，可謂勞民傷神，但效果實在有限，因為要以財申達到肅貪的目的，其效果微乎其微，只是提高貪官的警覺心而已。

財申及相關審查作業流程如下：(1)申報，(2)受理，(3)查核，(4)比對，(5)裁罰，(6)申訴，(7)訴願……等，作業流程複雜且費時，每一階段都需花費相當的人力與時間，監察院公職人員財產申報處約 58 位專職人員全力處理上述財申相關工作，財產申報公務員怨聲載道，人仰馬翻，這種苦力差事，本就可以交給電腦來作業來達成，台灣政府電子數位化工作(e-government)成績斐然，獲得全球稱讚，但是這財申相關工作，卻需由申報人及審查單位如此費心費力，簡直不可思議而且不符合科學，每年每到財產申報我都有這個感覺。其實每個人資產都有相關資料可查，不必申報也不必複查，政府直接抽查就可以，如綜合所得稅申報，一切交給資訊化來完成，既方便又親民。

一般財產可分成下面三類：(1)財產有相關資料（包括動產、不動產，以及配偶及未成年子女的財產等）可查到的，則不必由個人申報，直接由政府抽查，個人只要核對及修正政府所建立的財產資料，最後簽字負責即可，嗣後政府如發現個人財產資料不全或有隱匿者，應予從重處罰。(2)無資料可查的財產，如珠寶、古董、名畫、國外財產（包括動產及不動產，以及珠寶…等），則必須由申報人向政府申報建檔，每年亦必需由申報人修正及註明變動原因，如政府抽查到有申報不實者，應予從重處罰，至於如何執行及相關細節，有待研議訂定之，以便遵行。(3)隱匿性的財產，係隱匿不報的財產或利用人頭（如成年子女、親戚或朋友）隱匿財產，以及利用洗錢方式隱匿財產，這些才是貪污之最大所得，究竟如何查察，有待進一步研究。

另外，在此一提的事，就是財產信託問題，本院也有多位委員提及，目前實施財申包括財產信託，而財產信託似乎也沒有任何效果，銀行只是做財產登記而已，連保管都做不到，大部分公務員財產信託資料幾年都不變，但每年還是要繳六千元給銀行，似有圖利銀行之嫌，這個問題也應該到檢討改善的時候了。

以上僅本人對財申的一些意見，如有不妥之處，敬請指正為幸。

陳泉錫處長與談：

一、公職人員財產申報制度的困境

(一)財產申報制度之目的

財產申報受裁罰者是否為故意申報不實，有很大之疑問。財產申報制度之目的究要達到防阻貪瀆？抑或考驗公職人員財產管理能力？依財產申報法第一條規定，可知其目的為防阻貪瀆。惟受裁罰者實際上多為財產管理能力不佳，故財產申報制度所欲達之目的與效果有很大之差距。

(二)立法瑕疵，造成家庭失和，申報人無端受罰

財產申報不實所實質懲罰之標的，除財產管理能力不佳之公職人員外，尚懲罰家庭不和諧之公職人員。財產申報法主要係課責申報義務人，非申報人配偶，且亦無賦予申報人向其配偶取得完整財產資訊之法定權利。然現今夫妻間各自獨立管理財產現象普遍，常有配偶不願配合財產申報義務而提供自有私密之財產資訊，致產生申報人財產申報不實而受裁罰之案件層出不窮，故修法時應一併考慮，以減少家庭糾紛。

(三)財產申報阻卻優秀人才擔任高階公職之意願

財產申報制度剝奪當事人之財產隱私權，且申報作業負荷及非故意之申報不實風險，都將阻卻優秀社會賢達擔任公職。應如何降低申報困擾，以避免降低優秀人才擔任高階公職之意願，是值得大家思考之問題。

二、公職人員財產申報制度之改善方向

財產申報制度應參照所得稅申報制度，由政府提供主要財產歸戶資料，以便利申報，降低漏報風險，並將查核重點投注於異常財產移轉之部分，善用資訊與科學之方法執行財產申報制度。有關財產申報制度改善之具體做法，可分短期與長期目標進行：

(一)短期目標：

以發布解釋令方式，使財產申報受理機關及財產資料主管機關提供申報人財產歸戶資料具適法性，得以參照所得稅申報模式辦理財產申報。

(二)長期目標：

建請財產申報主管單位修改財申法，具體賦予受理申報機關得依法主動提供申報人財產歸戶資料，並得要求各部會財產資料保有機關，提供全部申報人之財產資料，俾利藉由資訊技術交叉比對，掌握異常申報，以進行有效查核，改變目前隨機式查核機制，以符合公義並增進對申報人之保障。

公職人員財產申報制度的困境與機會之探討- 執行面觀點

洪國興

摘 要

公職人員財產申報法實施已有 20 年，如今面臨申報人動輒受罰，怨聲不斷；財產管理機關（構）處理財產查詢負荷沉重，不堪其擾；受理申報機關（構）處理申報業務冗長，負荷繁重，卻無實益；而其「端正政風，確立公職人員清廉作為」的立法意旨並未能實現等等困境。要走出當前的困境，首先要將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」，進而要建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具；也就是查核財產流量，透過電腦網路蒐集流量資料，分析比對自動化等；為申報人提供便利性的網路申報服務，使用具效率性的網路查詢財產，進行業務電子化與流程改造，全面簡化業務流程，並經由資料探勘找出「特別異狀」之個案，對此進行「特案查核」，以發現「直接故意申報不實」或「財產隱匿」之個案，如此必能使財產申報制度脫胎換骨，開創新的契機。本文最後提出結論與建議，以供相關機關參考。

關鍵字：公職人員財產申報法、財產申報、業務電子化、流程改造

壹、緒 論

公職人員財產申報法（以下簡稱財產申報法）於民國 82 年 7 月 2 日公布，同年 9 月 1 日起，監察院及全國各政風機關或單位同時受理公職人員財產申報。公職人員財產申報制度非但是我國的創舉，全世界也只有少數的國家實施此一制度，輿論更是大加讚揚，並寄以極高的期待，認為端正政風有望，公職人員清廉作為必指日可待；如今 20 年匆匆而過，回首當年輿論的高度期待，到今日貪瀆弊案不絕，到底是立法不周？或是執行面的落差？都值得去深究與探討。

財產申報法之立法意旨為：「為端正政風，確立公職人員清廉作為。」財產

申報法實施已有 20 年，其立法目的真的實現了嗎？或是「端正政風，確立公職人員清廉作為」已有具體成效呢？均值得探討。

就財產申報制度的執行面觀之，財產申報法所規範的應申報人約 6 萬餘人，其中應向監察院申報者約 1 萬人，其餘應向各機關政風單位或指定單位申報者約 5 萬餘人。申報人對於申報資料與程序的繁瑣與費時費事，動輒受罰，怨聲不斷；財產管理機關（構）依財產申報法之規定，有據實提供資料與說明之義務，但面對數以千計的受理財產申報機關（構）的財產資料查詢，負荷沉重，不堪其擾；受理申報機關（構）依法應處理財產受理申報、書面審查、資料保存、定期查核、裁處罰鍰、行政救濟等一連串冗長的作業，其業務負荷繁重，而定期查核之財產資料的比對分析，卻難以發掘真正的隱匿申報或故意申報不實，進而從中找出可能的貪瀆線索，繁重的業務負荷，卻無實益可言；對社會大眾而言，無不期待財產申報法是一隻政府清廉的推手，然而如今公職人員貪瀆弊案不絕，兩者落差極大，且為實施財產申報法也付出可觀的人力與經費成本。凡此種種困境，政府都需要面對與省思。

財產申報制度要對「為端正政風，確立公職人員清廉作為」的實現有具體的助益，才能算是達成財產申報法的立法目的。要走出目前的困境，必須要從思考如何才能實現立法目的出發，一切的機會都要從實現立法目的去探索。財產申報制度的查核是達成立法目的最重要的手段之一，現行的查核方式與工具是否足以發現公職人員違反財產申報法的事實真相呢？亦即可以發現「隱匿申報及真正的故意申報不實」的事實真相呢？如果無法做到，那可以發現事實真相的方法與工具又是什麼？現行只核對財產申報日的財產「餘額」，如：存款餘額，而未能了解財產流量（Property Flow）或現金流量（Cash Flow），恐怕才是問題的核心。受理申報機關（構）如有財產流量或現金流量大量資料，那資料探勘（Data Mining）的技術即有機會可以派上用場，即可從中挖掘出有財產隱匿或直接故意申報不實之嫌的資料，再據以進一步作更詳細而深入的調查，那就有機會使違法者無所遁形，甚至發掘可能的貪瀆者，此時財產申報法之立法目的就有可能達成，是為財產申報制度機會的曙光，也是本文所要探討的。

我國電子化政府在全球電子化政府的評比中，歷年來都是名列前茅，然而卻要我國的高階公職人員每年都要花費數日不等的時間，蒐集繁瑣的財產資料，無

法利用電腦網路蒐集而便利的申報，如此的電子化政府連便官都做不到，還奢望便民，頗為諷刺。電子化政府應提供一個使申報人可以便利申報財產的環境，使財產管理機關（構）提供財產資料可以更有效率，而受理申報機關（構）的查核可以更有效能，也就是可以發掘真正隱匿財產，或真正的財產申報不實者，這也是促動財產申報法立法目的實現的契機。

本文從財產申報制度的執行面觀點，回顧其執行過程中申報人、財產管理機關（構）、受理申報機關（構）等所面臨的困境，進而探討如何透過查核方法與工具的強化，以為財產申報法立法目的實現帶來機會的曙光，是為本文的目的與動機。

貳、公職人員財產申報制度的困境

一、未能實現立法目的

財產申報法於 20 年前制定時，即受到輿論的高度關注，社會大眾普遍對於財產申報法的立法與實施，給予極高的評價，對未來政府澄清吏治寄予厚望。20 年匆匆而過，財產申報之立法意旨為「為端正政風，確立公職人員清廉作為。」真的實現了嗎？答案見仁見智，其關鍵在於財產申報法的實施到底應該達到何種效果，才算是實現立法目的？不外乎有下列幾種情形：

- (一)經由財產申報中能發現貪瀆嫌疑者，並經起訴或判刑之個案。
- (二)宣示政府端正政風，使公職人員財產受到相當程度的監控。
- (三)顯示政府透明化的決心，並在國際間取得清廉的評價。

從幾個社會矚目的貪瀆個案來看，他們都是財產申報的資深客戶，有的自財產申報法開始實施時即開始申報，大部分申報次數都在 10 次以上，詳如表一所示。

表一 貪瀆個案財產申報情形

申報人	申報起迄時間	申報次數	受理申報機關
陳水扁	82 年至 96 年	13	監察院
林益世	88 年至 101 年	15	監察院
賴素如	88 年至 101 年	13	監察院
黃季敏	97 年至 98 年	2	監察院
	92 年至 96 年	5	消防署政風室

資料來源：監察院、法務部

然而長達 10 餘年的申報過程，並未直接或間接的發現有一點點的貪瀆跡象，其貪瀆案的爆發與財產申報沒有任何關聯，顯示財產申報制度是毫無能力可以發現貪瀆的跡象。財產申報每年約 6 萬人次，20 年來，全國公職人員近百萬人次，竟連一個貪瀆個案都無法發現，但公職人員貪瀆案卻是確實的發生，準此，如果要說財產申報法已實現立法目的，恐怕難以令人信服，且普遍認為財產申報推動成效不彰（李志強，2007；陳俊明，2008）。

財產申報制度使得公職人員財產受到相當程度的控制，控制的目的無非是可以使「公職人員具有清廉作為」，如果申報人的財產被控制的結果，即未再有貪瀆的個案發生，顯見發揮了控制的效果，或者可以證明，如果未實施財產申報制度，其貪瀆案件將更多，亦即財產申報制度使得貪瀆案件顯著的減少，自然是達到立法目的。否則，公職人員財產雖受到控制，但與未受到控制又有何差異呢？

在國際透明組織（Transparency International）、廉政組織（Global Integrity）與自由之家（Freedom House）的評估報告中，財產申報確實是其中一個評估的重要項目（陳英鈴，2010），財產申報法的實施，固然使政府的透明度獲得提昇，在政府的清廉度評量中可以獲得較好的成績，但重大的貪瀆案件一旦發生，政府清廉度一樣下滑，並不是只要有財產申報法這個「標章」，即可永保我國政府清廉度可以得到高分。

根據陳英鈴的研究，財產申報法有「預防利益衝突」與「偵測不法致富」兩種目的，而我國法制之目的，傾向於避免「不法致富」（陳英鈴，2010），應有相當程度的可期待目標是在「發掘貪瀆」。再從「公職人員財產受到控制」或「政府透明化決心」兩者觀之，對於達成財產申報法立法目的，其「形式效果」大於「實質效果」，最終還是要回歸到基本面，即有能力可以「發現可疑的貪瀆個案」。然而 20 年來確實未經由財產申報制度發現任何貪瀆個案，而貪瀆個案卻不斷的發生，準此，應有相當理由可以認定財產申報法並未實現立法目的，但由於公職人員財產公開，而滿足了社會大眾對政府官員財產的偷窺慾，這恐怕是始料未及的。

二、申報人申報繁瑣，怨聲不斷

申報人為準備每次的財產申報資料，通常要費時數日不等的時間蒐集各項財產資料，其財產種類項目越多，涉及的財產管理機關（構）越多，存放的地點越

分散，變動越頻繁，則耗費在財產資料蒐集的時間則越多，反之，則耗費時間越少，其耗費的時間通常在 3 天至 1 週左右。

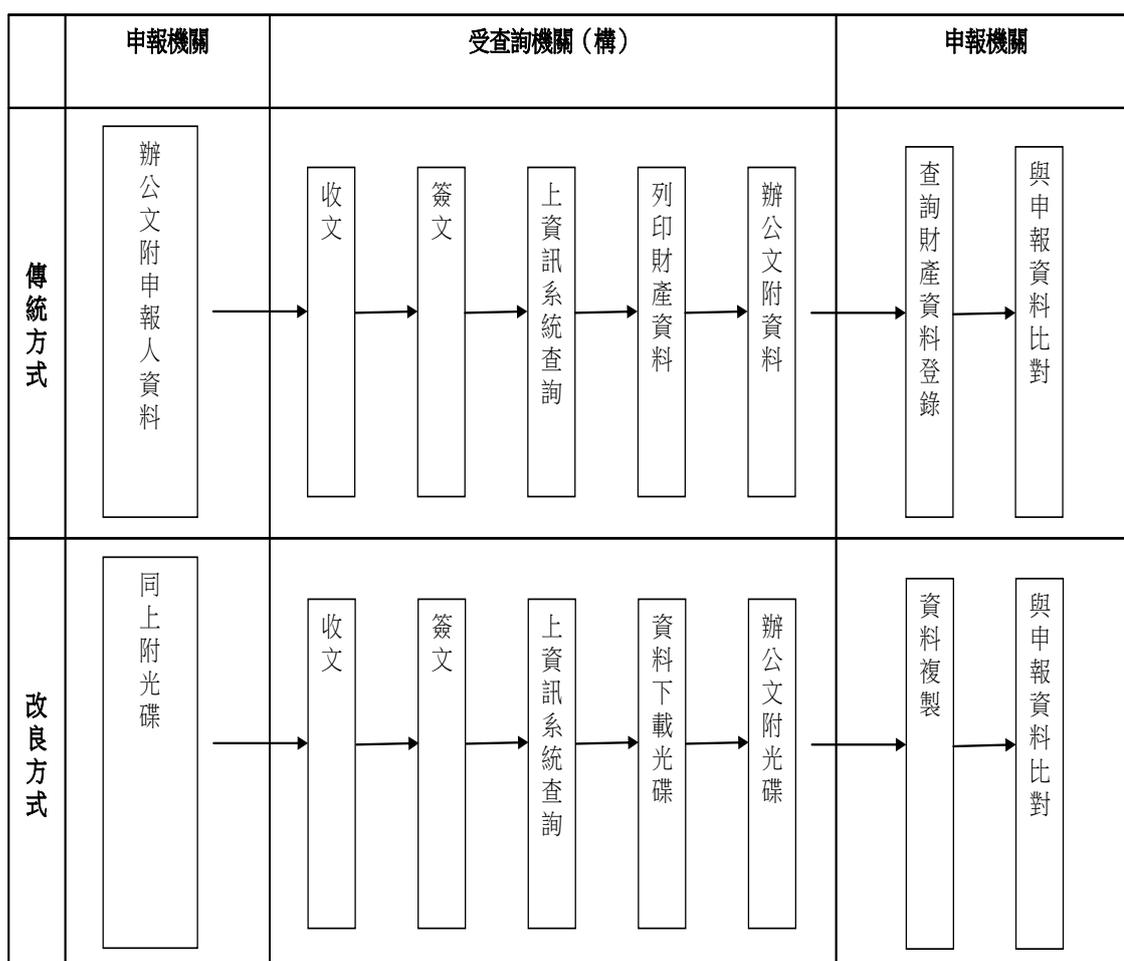
以銀行存款為例，申報人大多為中高階的公職人員，其從事公職的時間少則 10 餘年，多則 3、40 年，為了配合服務機關撥付薪水的需要，曾在全國各地開設了許多銀行帳戶，數十個是常有的事，為了正確填報銀行存款資料，申報人要南北奔波，跑遍所有銀行作存摺補登，基金也可能有類似的情形，將所有財產資料蒐集齊全之後，再逐一的將申報日的財產，如銀行存款，即將申報日的存款餘額逐一填入申報表內之適當位置，接著進行分項、分類加總，填入申報表的適當欄位。信託申報之申報人，尚須洽承辦信託的銀行，辦理信託手續，繳交信託規費等。變動申報之申報人，立法委員、直轄市議員等，尚須依變動申報表格式填報不動產、上市（櫃）股票等之全年變動資料。如有其他財產，無論存放在銀行保險櫃或存放家中，都要逐一清點核對，並進行估價，再逐一填入申報表內。

對申報人而言，每一類、每一項財產都不可以漏掉，數字要能正確的表達申報日的財產餘額，所以要完整的蒐集到全部財產的資料，不能遺漏，然後再仔細的填寫，其數字要與財產管理機關（構）所提供申報日當日的餘額完全一致，而各項加總，也不能加錯，從頭到尾都要小心翼翼的，不能稍有差錯。這林林總總財產申報的相關準備工作，耗費 3 天至 1 週不等，每年至少要申報 1 次，試問全國 6 萬餘申報人，一年要耗費多少時間在財產申報上面？且稍有不慎，就有可能因此被處罰鍰（王文信，2009）。因此，申報人普遍認為財產申報浪費國家資源，也浪費其個人時間（莊麗芬，2011），致許多申報人將財產申報的繁瑣與費時視為畏途，抱怨之聲不絕於耳。

三、查詢財產資料不堪其擾

依財產申報法第 11 條第 2 項前段規定：「受理財產申報機關（構）為查核申報財產有無不實，辦理財產信託有無未依規定或財產異常增減情事，得向有關之機關（構）、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務。」受查詢機關（構）無正當理由拒絕說明或為不實說明，均可處以罰鍰。受理財產申報之機關（構），依財產申報法第 4 條規定，有監察院、政風單位、或指定之單位等，多達 1,124 個之多，依財產申報法第 11 條之規定，均可向財產管理機關（構）查詢財產資

料。以銀行為例，有銀行指出，一年約有 6 至 7 個月，每月財產資料查詢超過 200 案次，1 年要處理上千件的財產資料查詢案件，最傳統的作法是：由受理申報機關（構）檢附申報人基本資料，函請相關金融機構，請其提供申報日之存款餘額資料，金融機構收文後先簽報其公文，再送資訊部門查詢該申報人存放款帳戶申報日之餘額，列印報表或下載資料至光碟，再簽辦公文，函復受理申報機關（構），其流程從傳統的列印財產資料報表函復受理申報機關（構），改良為將財產資料下載至光碟，再辦公文函復受理申報機關（構）。然而查詢往來的公文均為密件，其密件公文的處理與保存對財產管理機關（構）而言，也是一大負擔。財產資料查詢之程序如圖一所示。對受理申報機關（構）而言，資料查詢時間，由於公文往返費時約 10 日左右；對受查詢機關（構）而言，由於對受理申報機關（構）之數量高達千餘個，均可要求任何金融機構查詢申報人之財產資料，其作業需要有人力的投入，既耗盡人力，也耗費時間，受查詢機關（構）又不得拒絕，而查詢案件卻源源不絕，造成受查詢機關（構）不少的困擾與負擔。

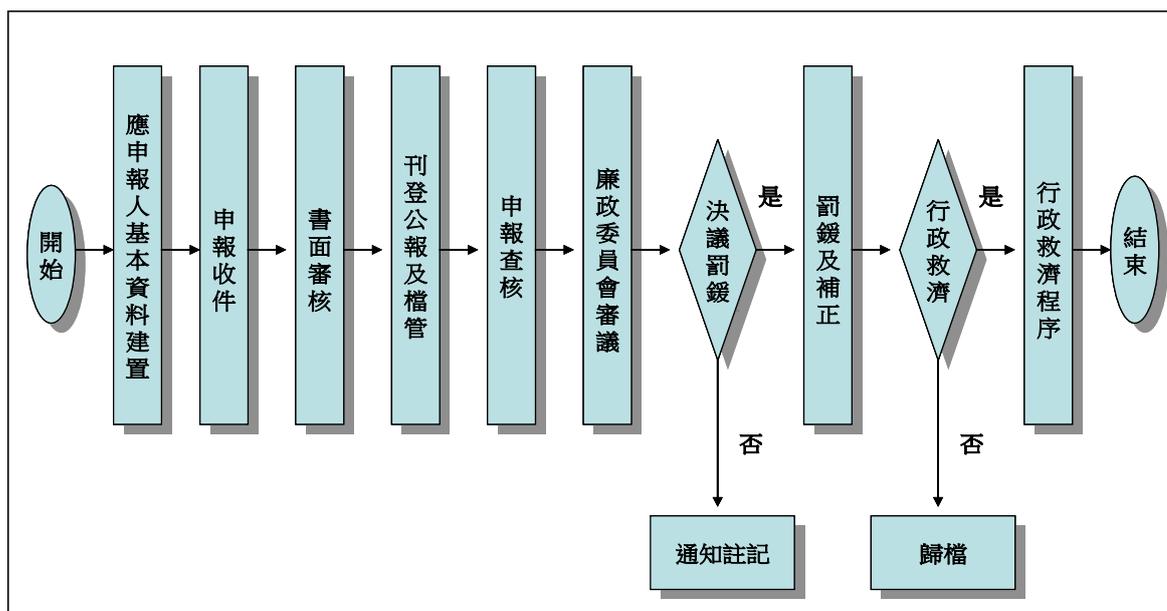


圖一 查詢財產資料作業程序圖

資料來源：本研究蒐集

四、受理申報機關(構)負荷繁重且無實益

受理財產申報機關(構)之處理財產申報業務，自應申報人基本資料建置起，依序有申報收件、書面審核、刊登公報及申報檔案管理、查核、廉政案件審議小組審議、廉政委員會審議、決議與裁罰、罰鍰及補正及行政救濟程序等，程序冗長，如圖二所示（政風機構在審議程序稍有不同）。其個案如有進入行政救濟程序，費時常超過1年，其未裁罰案件也可能長達半年之久。在各項業務中，以書面審核及查核兩項，由於數量多，程序冗長，負荷最重，成為受理財產申報機關(構)極大的負擔（王文信，2009）。



圖二 財產申報業務流程圖

資料來源：監察院

(一) 書面審核難以簡化

依公職人員財產申報資料審查及查閱辦法（以下簡稱查閱辦法）第 5 條規定：「受理申報機關（構）受理申報後，除採網路申報方式者外，應就下列各款項目為形式審核（第 1 項），申報人提出之申報表不合前項各款規定者，應通知其限期補正（第 2 項）。」雖然只是形式審核，但受理申報機關為了減少申報發生錯誤，其審核的密度往往超過「形式審核」的程度，如此對減少申報人誤觸財產申報法而受罰是有幫助，但因此也加重了受理申報機關（構）的業務負荷，然而申報人卻不領情，誤以為申報機關（構）挑剔、找麻煩。反之，如果完全照查閱辦法所規定「形式審核」的密度審核，那極可能使許多「錯誤」的申報案件被受理，未來查核案件的裁罰比例勢必提高，仍然衝擊受理申報機關（構）的業務負荷；對於之後未被抽查到的個案，久而久之，會將錯誤申報的態樣誤為是正確的，數年之後，如被抽查到，申報人又會反過來指責受理申報機關（構），「數年來都是這樣申報的，為何不早告知」，使得受理申報機關（構）對書面審核之寬嚴，陷入兩難的困境。

(二) 查核方法與工具難以發現真象

依財產申報法第 11 條第 1 項規定：「各受理財產申報機關（構）應就有無申

報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。查核之範圍、方法及比例另於審核及查閱辦法定之。」綜觀公職人員財產申報資料審核及查閱辦法(以下簡稱查閱辦法)，有關規範「查核」的條文是第7條至第11條，其中第8條規定「查核時應予申報人陳述意見之機會」、「申報人得以書面或口頭陳述意見；以口頭陳述意見者，受理機關(構)應製作書面紀錄，並由申報人簽名或蓋章。」等與「查核方法」稍有關係外，但亦僅止於「形式查核的方法」，而對於「實質查核的方法」卻付之闕如；其餘條文均係規範「查核程序」，這樣的查核方法顯然是難以發現事實真相的。

在實務上，受理申報機關之查核，係採比對的方式，亦即「申報表上的財產資料」與有關機關(構)所提供的「申報日財產餘額資料」兩者比對，兩者如無差異，即認定其無申報不實；反之，兩者如有差異，應予申報人陳述意見的機會，再依其陳述意見作進一步之比對分析，以予判斷其有無申報不實。上開兩者無差異，就真的是無申報不實嗎？假設案例1：如有一申報人其存款達數千萬元，其為意圖申報不實，在申報日的當天銀行結帳前，將存款提領至剩1百萬元，那當日該帳戶的餘額顯示的是1百萬元，申報表上存款金額也是1百萬元，兩者比對結果無差異，如此意圖申報不實者，現行的查核方法是永遠無法發現的。假設案例2：有一申報人經常在○○銀行有大額的金錢進出，有人目睹，當廉政專刊公布後，其目擊者查閱該申報人之申報表中，存款資料並未申報在○○銀行的存款，基於正義感，向受理申報機關(構)檢舉，受理申報機關(構)行文至○○銀行，指定某申報人某日期(申報日)，請該行提供當日存款資料，經該行查詢結果，函復受理申報機關，該申報人當日無任何存款帳戶，自然無存款。受理機關(構)認為申報人申報資料中無該行存款資料，兩者無差異，以此函復檢舉人結案。事實是申報人有兩種方式，會顯示以上的結果：其一，是申報人在申報日前曾開立存款帳戶，並有金錢匯入匯出，但於申報日前將存款提完結清，並取消帳戶，使該行在申報日完全沒有帳戶存在。其二，是申報人匯款是以無帳戶匯款方式，以現金臨櫃匯款，不需任何存款帳戶但有匯款的事實。上開兩種情形，申報人意圖為申報不實至為明顯，但現行的查核方法與工具也是永遠無法發現的。

發現財產申報不實是查核最基本的目的，如果無法從查核中發現財產申報不實，那申報人如果意圖要規避財產異常增減、故意隱匿等也都可以運用上開方式

達到目的，則真正的財產申報不實、財產異常增減及故意隱匿等罰則，幾乎已形同具文，毫無作用可言。而 20 年來依故意申報不實處罰的案件多達數千件，絕大部分是「不小心、疏忽、計算錯誤、誤解法令……」等原因，係引用「間接故意」申報不實處罰，令申報人難以信服（王文信，2009），所謂「間接故意」，係指申報人對於構成行政違章之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者（最高行政法院，2003；陳英鈐，2010）；但真正意圖申報不實，並用心去實踐「直接故意」申報不實者，現行查核方法與工具之下，再努力的受理申報機關（構）也尚無能力可以發現。對於抽查比例雖規定為 5%以上，但實務上政風單位抽查比例歷年來大多超過 20%（王文信，2009），而有學者甚至主張全面查核（李志強，2007），如果查核方法與工具未能有效改善，縱使全面查核也只能發現「間接故意」申報不實者，又有何意義呢？換言之，受理申報機關（構）處理申報業務，其流程冗長，業務繁重，但無力發現財產申報不實，那對財產申報法之「端正政風，確立公職人員清廉作為」，也就毫無實益可言。

（三）申報表堆積如山

除了書面審核，查核之外，尚有申報資料的保管，對受理申報機關（構）也是一大負擔。財產申報法已實施 20 年，向監察院申報的申報人，有的已申報了 10 餘年，部分申報人原向行政機關的政風單位申報，如行政院所屬機關的首長或主管，當調升至簡任第 12 職等職務時，即改向監察院申報，此類申報人之前向政風單位申報了 10 餘年，其申報表即移送監察院保管，因此，目前由監察院保管的申報表，每個申報人的申報表平均約有 10 份，每人每年至少增加 1 份申報表，要保管這些申報表，又要隨時可以調閱，對監察院而言，也是日益沈重的負擔。

財產申報法實行 20 年以來，對申報人而言，申報財產項目多，繁瑣費時，稍有疏忽、不小心、誤解法令等，即有可能被處罰鍰，申報人可謂怨聲不斷。對財產管理機關（構）而言，有義務要提供財產資料供受理申報機關（構）查核之用，但面對 1 千餘個受理申報機關（構）的財產查詢，造成受查詢機關的困擾與負擔。對受理財產申報機關（構）而言，處理財產申報業務冗長，書面審核難以簡化，查核是發現「隱匿財產或直接故意申報不實」的重要手段，但目前的查核方法與工具卻難以發現真象，以致財產申報法的立法目的難以實現，這些都是財

產申報制度面所面臨的困境。

參、以電子化及流程改造開創新機

一、將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」

財產申報法之立法意旨為：「為端正政風，確立公職人員清廉作為。」財產申報法實施已有 20 年，如今公職人員的貪瀆個案，仍然只能仰賴民眾的檢舉或其他司法案件的偵辦過程比對中的「被動」發現，這些途徑在財產申報法實施前後均已存在，唯獨缺乏「主動」發現的途徑，政府無法因財產申報法的實施而有「主動」發現的能力。財產申報法如何才能真正的實現其立法目的呢？從財產申報法的執行面來看，可以經由財產申報的查核案件中，發現「隱匿財產或直接故意申報不實」，進而從中發掘有貪瀆之嫌的個案，再經由檢察機關的偵辦結果，以貪污罪起訴，或判決有罪者。上開一連串的過程是有相當的連結關係，亦即如果沒有財產申報法的查核，政府是難以從其他途徑「主動」發現其貪瀆個案的，如此才足以顯示財產申報法最有價值的功能。

要發現貪瀆個案，必先要有發現「隱匿財產或直接故意申報不實」的能力，因為貪瀆個案極可能隱藏在這些個案中，從常理推斷，貪瀆者應不希望其貪瀆所得曝光，會盡其所能的隱匿其財產，或為不實之申報。因此，為彰顯財產申報法在政府清廉的價值，應將其立法目的定位在「主動發掘貪瀆」，而為求財產申報法之立法目的有實現的可能，那就先要使財產申報法的查核制度具有能力可以發現「隱匿財產或直接故意申報不實」。

二、建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具

財產申報法的查核制度是實現其立法目的的最重要手段，因此，查核制度的良窳，將直接關係到立法目的能否實現，換言之，一個好的查核制度應能發現「隱匿財產或直接故意申報不實」的事實真相。所謂「查核」，即是「調查與核定」，也就是「經由調查以發現事實真相，分析研究，而核判其責任」。就財產申報法之查核而言，即是「經由調查財產申報以發現事實真相，分析研究其財產資料，以核判其是否違反財產申報法」。

假如查核只固守查其財產餘額，而不查申報日前後的流量，包括銀行存款或匯款，是難以發掘申報人是否財產申報不實的。某特定日期財產的「餘額」是可

以經由事先的安排，刻意使其顯現某一數字，換言之，「餘額」是可以經由申報人有目的的佈局，達到不被注意的目的。然而凡走過必留下痕跡，財產的取得與處理必留下軌跡，即是財產流或財產流量，當有足夠的財產流或現金流量之資料時，經由與申報日財產餘額的比對，即有機會可以判斷申報人是否有財產申報不實。不動產、銀行存款、債務、股票、基金等都是只要了解其財產流或財產流量時，即可經由比對，發現是否有財產申報不實的機會。舉例而言，申報人在申報日之前不時有大額存款進出，如上千萬元，申報日亦是如此，但申報日的存款餘額卻只有百萬元。又如申報人在申報日前後有多筆不動產登記在其名下，而申報日卻只有兩筆。股票、基金都可能有類似的情形，這些都是巧合，還是申報人刻意規避，掩人耳目？

由於現行查核方法與工具顯然無法發現「財產隱匿或直接故意申報不實」之事實真象，因此，欲使查核可以發現事實真象，對於現行的查核方式與工具有加以強化的必要。依財產申報法與其查閱辦法之規定，既未規定只能查「餘額」，也未規定不能查「流量」。查「餘額」是財產申報制度於民國 82 年該法開始實施的草創時期，在法令對查核方法未明確規範的情形下，為了執法的方便性所做的簡便作法，然而 20 年匆匆而過，法制未完備依舊，查核方法的簡便性也依舊，而未能發現真正財產申報不實也依然如此，甚至如此的查核方式被社會所制約了，認定只能這樣查核才是合法，如果不是這樣查核就是有所逾越，形成社會集體困住財產申報法，使其動彈不得。為發現「隱匿財產或直接故意申報不實」之事實真象，必須建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具。其查核方法與工具應從下列三者著手：

(一)查核財產流量：改善查核方法，首先要從只核對申報日之「財產餘額」，進而可以了解形成「餘額」之前的「財產來源」與「餘額」之後的「財產去處」，亦即財產流量在申報日之前後有無「特別異狀」，如其前後均有大筆金額的財產進出，而申報日的財產餘額卻是異常的低，則可以進一步了解，如仍無法找出合理的可能原因，即應請申報人說明，從其說明及提供的資料分析、判斷是否有「直接故意申報不實」或「財產隱匿」等情。「特別異狀」應不只一端，有各種可能情況，但無論如何，申報日前後的財產流量，對發現是否有「直接故意申報不實」或「財產隱匿」而言，都是極為重要的佐證資料。

(二)透過電腦網路蒐集流量資料：蒐集財產「流量」的方法要進入執行階段，如果仍然是以行文函請財產管理機關(構)提供，那無疑的對財產管理機關(構)或受理申報機關(構)都是災難，因為，資料的數量及後續的整理分析，採人工處理方式，人力恐難以負荷，換言之，現行的查詢財產資料的方式必需改弦易轍。依財產申報法第 11 條第 2 項後段規定：「監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關(構)、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。」因此，採用電腦網路自動蒐集申報人的財產資料，勿須人工介入，才是可行的作法。不需人工介入，除了簡化流程，節省時間與人力之外，亦可確保申報人財產異動資料的外洩，即便是受理申報機關(構)的員工，如非核派之查核人員，亦不得任意接觸來自財產管理機關(構)的財產資料，以確保財產資料之機密性；縱使不小心有機會接觸到，其資料也是加密的密文，並無洩露之虞。

(三)分析比對自動化：透過電腦網路蒐集來的資料量甚為龐大，以人工作分析比對顯示不可行，因此要有新的工具。所謂「新的工具」即資料探勘(Data Mining, MD)，指的是「利用統計、人工智慧(AI)或其他的分析技術，在組織之大型資料庫(資料倉儲)內，尋找與發掘事前未知、有效且可付諸行動資料彼此之間所隱藏的關係與規則，用來指導組織的決策制定」(Chen et al., 1996; Berry et al., 1997; 魏志平, 2000; 林東清, 2010)。資料探勘在各行各業已有許多運用，在財產申報制度中可以用來找出極少數「特別異狀」的個案，這些個案才值得投入人力進行深度的查核，而針對這些「特別異狀」個案的查核，才有機會可以發現「直接故意申報不實」或「財產隱匿」。運用資料探勘於公職人員財產申報資料之查核，已有一些國家用來找出「特別異狀」或「有貪瀆之嫌」的先例(Burdescu 等, 2010)，值得參考採行。

監察院於民國 99 年間建置公職人員財產申報資料動態整合平台，有人對於該平台之查核財產流量與透過電腦網路蒐集流量資料等或有所疑慮，為此行政院請法務部對該平台所涉及相關法律疑義進行研議，經法務部提出研提意見：「本法立法宗旨係建立公職人員清廉作為，其性質屬公開揭露，提供民眾檢視，而非在於政府主動查核。惟為落實防貪機制，依本法第 8 條、第 11 條、第 12 條及第

13 條等規定，有隨時針對申報資料是否隱匿、申報不實或財產異常增減情事之查核必要，故有動態審查之需要；又本法第 11 條第 1 項所稱『個案』及『一定比例』之查核，依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 7 條規定，因考量各受理申報單位之人力，而訂定最低限度之查核比例為 5%以上，惟查核之範圍及內容，則非僅限於特定日期之資料，查核對象於查核人力之考量下，亦非不得全面普查或提高比例。故上揭資料平台之建置，就其查核目的而言尚未悖於本法之規定。」(法務部，2010)，顯見「查核財產流量與透過電腦網路蒐集流量資料」等，依法應屬可行。

三、具便利性的網路申報

為減少申報人對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。

我國電子化政府在全世界的評比是名列前茅，沒有理由仍要我們 6 萬餘中高階公職人員，仍然採用最傳統的紙本申報方式申報財產，而要跑遍每一家銀行，或其他財產管理機關(構)，才能完成財產申報。

採用最傳統的紙本申報方式，6 萬餘公職人員，每人平均約需要 5 天的財產申報資料準備時間，全國公職人員耗掉約 30 餘萬人/天；紙本申報表每人平均約使用 A4 紙張 10 張，6 萬餘人一年用掉 A4 紙張 60 餘萬，在實施財產網路申報之後，這些均可全部節省。

四、具效率性的網路查詢財產

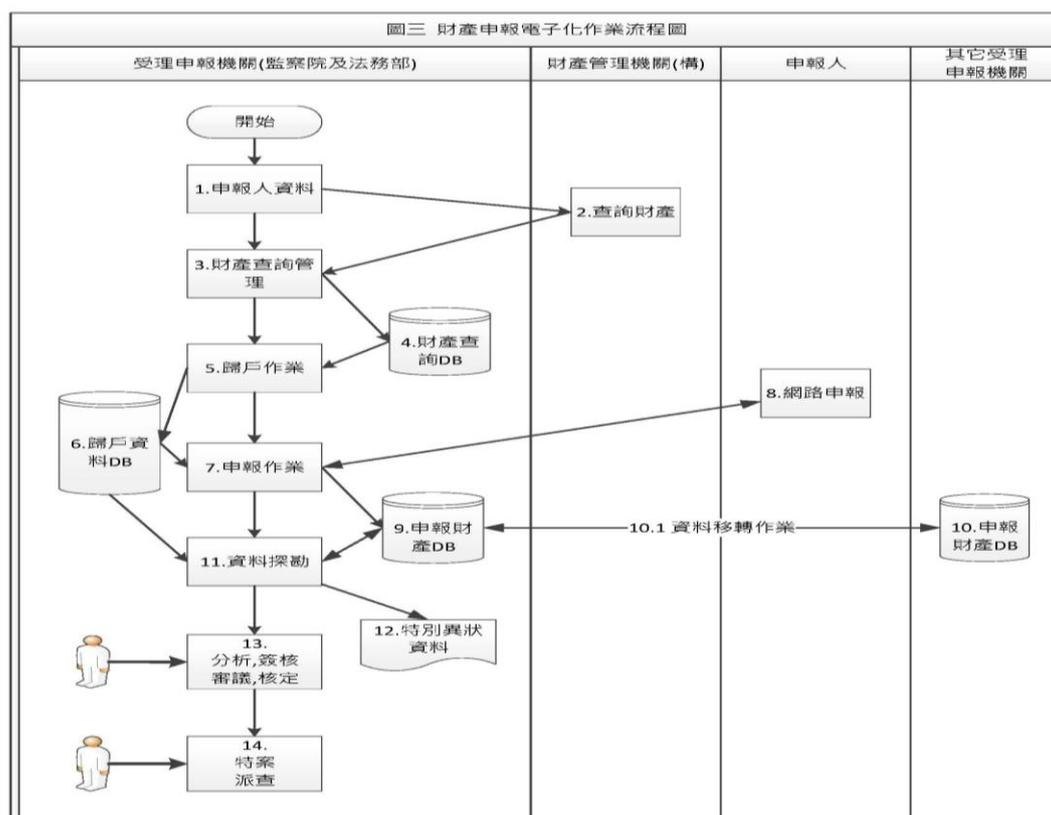
為改善現行以行文並以紙本或光碟附檔的方式，向有關機關(構)查詢財產資料，而造成其困擾與業務上的負擔，可依財產申報法第 11 條第 2 項之規定，監察院與法務部可以網路介接的方式，與各財產管理機關(構)協商資料傳輸方式，由受理申報機關(構)提供申報人基本資料傳送給財產管理機關(構)，經資訊系統自動產生財產資料，再由財產管理機關(構)傳送受理申報機關(構)，

其資料之傳輸以建立排程之自動化方式進行，於銀行非營業時間傳輸，可選擇夜間，週末等時段，以人工完全不介入之自動方式傳輸，如此可大幅減少財產管理機關（構）人力的投入，尤其是減少銀行在財產資料查詢的負擔，縮短財產資料查詢的流程與時間，大幅提昇財產資料查詢的效率。

五、電子化與流程改造

財產申報制度要突破當前的困境，首先要將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」。如此，則受理申報機關（構）要突破「業務負荷繁重且無實益」的困境，即應以發現「財產隱匿或直接故意申報不實」為目標，才有機會「主動發掘貪瀆」，欲求有能力可以「主動發掘貪瀆」，則需建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具。此一方法與工具是：透過電腦網路蒐集申報人的財產流量，以資料探勘技術對財產流量資料進行分析比對，找出極少數「特別異狀」的個案。而申報人要突破「申報繁瑣」的困境，則是實施具便利性的網路申報；財產管理機關（構）要突破「財產資料查詢無效率」的困境，則是採用「具效率性的網路查詢」。無論是建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具，或實施網路申報與網路查詢，都有賴財產申報業務運用資通訊科技（Information Communication Technology, ICT），實施電子化，換言之，透過業務電子化為財產申報制度突破困境，尋找機會的曙光。

財產申報業務的電子化，是突破目前困境重要的利器，其財產申報電子化作業流程如圖三所示。其各項作業依序說明如次：



資料來源：本研究

1. 受理申報機關（構）將申報人基本資料，如姓名、身分證統一編號以電腦網路傳送財產管理機關（構）。
2. 財產資料管理機關（構）進入其資料庫，查詢申報人之財產資料，將查詢之資料傳送受理申報機關（構），其查詢作業、傳送作業均可列入資訊系統作業排程，自動處理，並於銀行非營業時間進行，不需人工介入，也不影響銀行正常營業。
3. 受理申報機關（構）接獲查詢回覆之資料，記錄回覆情形，那些申報人財產資料已回覆，那些尚未回覆，以備日後查考。
4. 查詢回覆財產資料，儲存於查詢財產資料庫，只提供申報人財產歸戶之用。
5. 其查詢之財產資料，按申報人進行歸戶作業。
6. 歸戶之財產資料儲存於歸戶財產資料庫，只提供網路申報作業及資料探勘之用。

7. 由受理申報機關（構）啟動申報作業，將資料開放供申報人下載核對。
8. 申報人下載申報日之財產資料核對，並登錄其他財產等不足之資料，經確認後完成網路申報。
9. 網路申報之財產資料儲存於申報資料庫，只提供資料探勘、移轉受理申報機關（構）及申請查閱之用。
10. 如申報人之受理申報機關(構)改變，僅需於資料庫變更受理申報機關(構)，不需作實體申報表移轉。
11. 對申報資料與歸戶資料進行資料探勘，找出各種可能「隱匿財產或直接故意申報不實」的關聯資料，其關聯模式，可另行規劃、發展。
12. 經由資料探勘產生「特別異狀」資料。
13. 就「特別異狀」之個案，經過分析、簽報、審議、核定之程序，過程中應通知申報人提供資料及說明，始成為「特案」，估計為全部申報案件的千分之一至千分之3之間。
14. 就核定之「特案」派查，進行「特案查核」，此後完全依查核程序辦理。

以上除 13 點及 14 點為人工作業外，其餘均為資訊系統、電腦網路或資料庫的作業，人員非經核准不得接觸任何申報人的財產資料，以確保資料的隱私與機密性。

有關利用電腦網路介接財產資料，甚至建立「財產總歸戶」，更能即時掌握申報人財產狀況，在歐美國家也有類似的作法（李志強，2007）。而我國有關利用電腦網路介接查詢公職人員財產資料，行政院曾於民國 99 年 10 月 21 日召集相關部會研商，做成結論：「尚有資料安全性之疑慮」（行政院秘書長，2010）。然而電子化政府介接不同機關資料，加以整合，或實施網路申報，已有諸多案例，也是電子化政府發展的趨勢（宋餘俠，2007；洪國興，2013），其資訊安全可採行之措施包括：身份驗證、資料加密、網路 IP 對鎖、鎖定電腦名稱、資料庫加密等，甚至受理申報機關（構）之非承辦人、非查核人員所能看到的資料也均為密文，而非明文，再加上防火牆、VPN 等設置（洪國興等，2005），其資訊安全密度相較於現行實體資料，應有過之，而無不及，如此，應足以確保資訊安全，在電子化政府也已有具體的實施案例。

業務流程改造（Business Process Reengineer, BPR）一直都是促進組織進

行業務變革，提昇整體績效的重要利器之一。所謂的流程改造，是指對組織業務流程進行根本的、全新思考或革命性的、大幅度的重新設計，其目的在大幅度的改善品質、成本、速度及服務水平等績效指標（Hammer, 1990）。資訊科技在流程改造中扮演的是促成者的角色，亦即因為有資通信科技（ICT）的應用，使得過去許多作不到的工作執行方式，現在可以做到，例如：所得稅的網路申報、通關的網路同步審核，促使業務流程處理的時間大幅縮減，這些都是 BPR 的思維與具體應用（林東清，2000）。

財產申報制度要走出當前的困境，除有賴資訊通訊科技、電子化的應用之外，財產申報業務流程改造也要並駕齊驅，資通信科技（ICT）更是在流程改造中扮演促成者的角色，沒有資通訊科技（ICT）的投入，流程改造難以實現，財產申報流程改造如表二所示。其各項業務變革依程序說明如次：

1. 書面審核除免：由於實施網路申報，依查閱辦法第 5 條規定，可免除書面審核，減少全國每年 6 萬餘件的書面審核工作，節省時間、紙張的使用。
2. 比例查核已無需要：由於實施網路申報，其申報之財產資料來自於受理申報機關（構），蒐集自財產管理機關（構）的財產資料，兩者應完全一致，不致發生有類似現今的「間接故意申報不實」之情事，萬一發生，其責任也不在申報人，而是受理申報機關（構），因此，比例查核已毫無意義，無須再辦理。2000 年以來每年約 7 千餘件的比例查核工作，可以大幅減少，也使現今申報人因疏忽、不小心、誤解法令等，致以間接故意申報不實被處罰鍰的案件大幅減少，甚至走入歷史。
3. 申報資料鍵入工作免除：由於實施網路申報，其申報之財產資料來自於受理申報機關（構）之歸戶資料庫，經由申報人確認完成申報後，該資料即自動轉入申報資料庫，既正確又快速，原申報表之申報資料委外鍵入的工作全部省略，全國每年可減少 6 萬餘份申報表的資料鍵入工作，可以減少許多的人力、物力的消耗。
4. 申報表保存與移轉的簡化：由於實施網路申報，已無實體申報表，其數位申報資料已儲存於申報資料庫中，因此無須再保存實體申報表，而受理申報機關（構）變更時，原實體申報表之移轉工作，也簡化為在網路上完成移轉，並在資料庫中變更受理申報機關（構）而已，可節省實體申報表的

儲存空間及大量紙張的使用。

5. 以特案查核取代比例查核：當每年定期申報結束後，可就「申報資料庫」與「歸戶資料庫」內之資料進行資料探勘，從中找出可能與「隱匿財產或直接故意申報不實」有關聯之「特別異狀」個案，經由分析、簽報、審議、核定之程序，就這些個案進行「特案查核」，特案查核案件估計約千分之 1 至千分之 3 之間，估計監察院 1 年約查核 30 件（千分之 3）；政風單位與其他單位 1 年約查核 60 件（千分之 1）；合計一年估計約不到 100 件，與原比例查核 1 年約 7000 件（2000 年以來），已大幅減少，但更具有實質意義。電子查核已有國際先例，當然，電子申報仍然無法完全取代人工查核，但透過電子化工具，可以找出可疑的資料，再結合人工查核，在許多國家已有先例（陳英鈐，2010）。
6. 信託申報已無必要：由於透過電腦網路蒐集來之財產資料，已包括不動產，及上市櫃股票之交易資料，受理申報機關（構）已可完全掌握這些財產變動的流向，信託申報已無實質意義，自無必要再由申報人辦理信託申報。
7. 變動申報已無必要：由於透過電腦網路蒐集來之財產資料，已包括不動產，及上市櫃股票之交易資料，受理申報機關（構）已可完全掌握這些財產變動的流向，變動申報已無實質意義，自無必要再由申報人辦理變動申報。
8. 財產公開可取消或縮小範圍：由於透過電腦網路蒐集來之財產資料，已包含財產變動資料，並有相當程度的監控作用，現行財產刊登公報與查閱，可考慮取消或適度縮小範圍。如此可以減少「降低服公職意願」的負面效果（陳英鈐，2010）。

表二 財產申報流程改造與電子化前後比較表

業務項目	比較		說明
	電子化前	電子化後	
1. 書面審核	人工審查，費時2~3個月	無	依查閱辦法第5條規定。
2. 比例查核	人工查核，為申報人數的5%，每件費時平均6個月以上	無必要	由於實施網路申報，申報資料與電腦歸戶資料應完全相同，幾乎不會有間接故意申報不實情形，因此，5%的比例查核無意義，應參照網路申報可免除書面審核之規定，亦應免除比例查核。
3. 申報資料鍵入	人工鍵入，全年全國申報人資料輸入約需數個月	自動化，無須人工輸入	網路申報後，資訊系統可自動轉入申報資料庫，即時處理，資料正確，縮短時差。
4. 申報表保存與移轉	實體保存人工管理，實體移轉	無須再保存實體申報表及實體移轉	無實體申報表，其數位申報資料已儲存於申報資料庫，無須再保存實體申報表，節省空間人力；受理申報機關(構)變更，可在網路完成，無須實體申報表移轉。
5. 特案查核	無	估計每年約千分之1~3	從資料探勘中找出「特別異狀」的案件，每年約千分之1~3，經過分析、簽報、審議、核定，才進入特案查核，找出「隱匿財產或直接故意申報不實」的可能性極高。
6. 信託申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
7. 變動申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
8. 刊登公報與查閱	有	取消或縮小範圍	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，並有相當程度的監控作用，財產刊登公報與查閱，可考慮取消或適度縮小範圍。

資料來源：本研究整理

肆、 網路申報的演進與趨勢

電子化政府是來自於電子商務的應用，而網路申報是電子化政府邁入整合期的具體表徵，網路申報也如同電子商務一樣，有不同層面的運用。財產申報的網路申報的演進過程中，出現下列三種網路申報類型：

一、登錄替代型的網路申報

實體申報表的財產申報，在財產申報法實施初期，申報人要逐字逐筆的填寫，對申報人是一種負擔，對受理申報機關（構）而言，於受理申報之後，尚須登錄建檔，費時費力，之後漸漸有部分受理申報機關（構）提供申報光碟，內有數位化的申報表，可供申報人自行輸入財產資料，再列印申報表申報，並附光碟，一併申報，受理申報機關（構）將光碟內申報資料匯入資訊系統。網路申報的初期，即將此作業移至網路上處理，亦即透過網路申報提供數位申報表由申報人自行輸入財產資料，經由網路傳送，完成申報手續。此種網路申報方式，最大的利益是受理申報機關（構）可以免去申報資料的登錄工作，也就是經由申報人自行輸入財產資料，經由網路傳輸，以替代原受理申報機關（構）的登錄工作，故稱為「登錄替代型的網路申報」。此類型的網路申報係使用網路申報表，由申報人輸入財產資料，增加了困難與障礙，為申報人帶來另一方面的困擾（王文信，2009）。

二、查詢替代型的網路申報

受理申報機關（構）為了事先蒐集申報人的財產資料，先透過網路向財產管理機關（構）查詢申報人預定申報日期的財產資料，經由資訊系統彙整後，透過網路提供申報人核對，再加入其他的財產資料，經確認後，完成申報手續。此種網路申報方式，最大的利益是，對申報人而言，免去向財產管理機關（構）逐一查詢或補登存摺的工作；對受理申報機關（構）而言，除可免去申報資料的登錄工作外，也可免去查核時再向財產管理機關（構）查詢財產的工作，換言之，它的好處除了「登錄替代型的網路申報」之好處之外，加上於查核時免再去查詢財產的好處，故稱為「查詢替代型的網路申報」。

三、整合系統型的網路申報

受理申報機關（構）為了使其查核有能力可以發現「財產隱匿或直接故意申報不實」，所以需要透過網路蒐集申報人申報日前後的財產流量資料。這些資料

經過歸戶，可提供申報人網路申報之用，申報後其申報財產資料與歸戶財產資料可進行資料探勘，找出「特別異狀」資料，進而予以「特案查核」，即有機會可以發現「財產隱匿或直接故意申報不實」之個案。此種網路申報方式的利益是全面性的，除了以上「登錄替代的網路申報」與「查詢替代的網路申報」兩者的全部益處都有之外，尚可免除比例查核，實體申報表保存與移轉、信託申報、變動申報等，其整體效益尚非前兩種網路申報所能比擬，其效益是整體性的，而其變革也是系統性的，故稱為「整合系統型的網路申報」。本文所提出的電子化與流程改造，其變革是系統性的，效益是整體性的，其中網路申報是屬「整合系統型的網路申報」。

從電子商務與電子化政府發展的趨勢觀之，網際網路的服務內容是由少而多，由簡而繁，由單一發展到多元，準此，財產申報的網路申報，其演進趨勢則是：由「登錄替代型的網路申報」演進到「查詢替代型的網路申報」，再演進到「整合系統型的網路申報」，不只申報人認同網路申報（莊麗芬，2011），在許多國家也都採行「電子申報」（陳英鈴，2010），足見網路申報是為大勢所趨，恐難以抵擋。各種不同的網路申報類型，其業務簡化情形如表三所示。

表三 不同網路申報類型簡化業務比較表

業務項目	登錄替代型的網路申報	查詢替代型的網路申報	整合系統型的網路申報	說明
1、書面審核	?	V	V	其財產資料係申報人自行鍵入，如免除書面審核，恐值得商榷。
2、比例查核			V	改以「特案查核」，以利「隱匿財產或直接故意申報不實」之發現。
3、申報資料鍵入	V	V	V	
4、申報保存與移轉			V	
5、信託申報			V	
6、變動申報			V	
7、財產公開			V	可取消或適度縮小範圍

資料來源：本研究

伍、 結論與建議

一、結 論

(一)立法目的重新定位的必要性

立法目的是法律執行的重要驅動力量，財產申報法立法目的的定位自然是執行該法的驅動力，因此，只有將財產申報法定位為「主動發掘貪瀆」的防貪機制上，才能驅動財產申報法走出當前的困境，開創新的契機。

(二)運用 ICT 促動流程改造是大勢所趨

觀察資通訊科技帶來對各行各業的影響，廣泛的促動組織的流程改造，此一風潮遍及全球，無論政府或企業無一能置身事外，所以是時勢所趨，無法抵擋，只差是在現在做，還是未來 5 年、10 年之後做，相信終究是會實現的，其差別在於早做可以早一點獲得它的好處，端視政府的決心與官員的智慧。

(三)找出極少數真正的違法者，卻帶給多數守法申報人的便利

建構「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具，以「特案查核」方式是有機會可

以找出極少數真正的違法者，但網路申報、網路查詢財產等同時也給申報人帶來極大的便利，給財產管理機關（構）極高的效率，受理財產申報機關（構）的工作不只可以大幅簡化，也確有實益，也就是有機會「主動發掘貪瀆」。

二、建 議

(一)主動發掘貪瀆或廢除

如果財產申報法無法走向一個可以「主動發掘貪瀆」的定位上，而使申報人申報的繁瑣，財產管理機關（構）的無效率，受理財產申報機關（構）無實益的繁重負荷等困境持續下去，如此浪費國家資源無數（莊麗芬，2011），建議廢除財產申報法。原經由檢舉或他案等「被動發掘貪瀆」的途徑迄今仍然存在，並不需要多一個浪費資源而無實益的法律繼續存在。

(二)強化查核的行政調查權

財產申報法之查核屬行政調查，曾有「可否蒐集、了解財產流量」之疑慮，行政院對介接公職人員存款資料，對「存款戶資料保密義務」有疑慮（行政院秘書長，2010），試問稅務機關對所得稅、遺產稅、增值稅的查核，透過電腦網路介接許多資料，不是也蒐集人民許多財產流量資料，何以對「存款戶資料保密義務」沒有疑慮呢？不禁要令人民有「對人民的什麼都能查，而對官員則這不能查，那不能查」之感，主管機關有必要就強化查核的行政調查權的範圍及強度作審慎研究，而不是自我限縮查核界線，使財產申報法形同自我了斷。

(三)改善法規制度的完善性

財產申報法於民國 96 年修正時增列了「故意隱匿財產」(第 12 條)之罰則，然而 6 年過去了，查核「故意隱匿財產」之方法與工具仍然付之闕如？任由此條文停留在宣示性效果的階段，而無實質意義。財產申報法第 11 條後段，有關規範「監察院及法務部得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊…」，當年在修法時，在送立法院的說明資料中，法務部即表示要在施行細則明訂執行方式，迄今也是毫無動靜。

(四)對於「資訊安全」與「資訊探勘」進一步研究規劃

在財產申報業務電子化是未來必走的路，為使外界對資訊安全更有信心；而運用「資訊探勘」技術找出「特別異狀資料」，是「主動發掘貪瀆」的重要程序，為強化其探勘能力，提昇探勘的準確性，兩者都是電子化與流程改造中極重要的

一環，建議應針對財產申報制度的特性與需要，進一步的研究規劃，一方面可以化解外界的疑慮，另一方面也可以提昇此一變革的效益，值得有關機關重視。

參考文獻：

1. 王文信，台北市政府執行公職人員財產申報制度資源之研究，國立台北大學公共行政暨政策學系碩士論文，2009，6。
2. 行政院秘書長，中華民國99年11月16日院臺法字第0990105636號函，2010，11。
3. 宋餘俠，電子化政府實踐與研究，財團法人孫運璿學術基金會，2007，12。
4. 李志強，陽光法案－以我國公職人員財產申報法為例，通識研究集刊，第11期，2007，6，pp.193～216。
5. 法務部，中華民國99年09月13日法政字第0999036985號函，2010，9。
6. 林東清，資訊管理：e化企業的核心競爭力，智勝文化公司，2010，9。
7. 洪國興，電子化政府資訊法制基礎建設之探討，主計月刊，2013，2，pp.26～33。
8. 洪國興、季延平與趙榮耀，資訊安全管理理論與實務之探討，產業論壇，第7卷，第3期，2005，9，pp.189～215。
9. 莊麗芬，公職人員財產申報制度意見之研究－以南二都國民中小學校長及總務主任為例，國立暨南國際大學教育政策與行政學系碩士論文，2011，6。
10. 陳英鈴，法務部，「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告，2010，9。
11. 陳俊明，循證型的廉政政策研究：：台灣地區廉政指標民意調查，公共行政學報，第29期，2008，12，pp.133～152。
12. 最高行政法院，92年度判字第1813號判決書，2003。
13. 魏志平、董和昇，「資料管理與分析」，收錄於梁定澎主編：電子商務理論與實務，初版，華泰書局，2000，5。
14. Berry, M.J .and Linoff, G., Data Mining Techniques: For Marketing,Sales, and Customer Support, John Wiely & Sons, Inc., New

York, N.Y.,1997.

15. Chen. S. , Han, J.and Yu P.S. , Data Mining: An Overview from a Database Perspective, IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering (8:6) , Dec. 1996, pp.866~933.
16. Hammer, M. , Reengineering Work: Dontomate, Obliterate, Harvard Business Review, July-Aug, 1990, pp.104~112.
17. Ruxandra Burdescu, Gary J. Reid, Stephanie E. Trapnell, and Daniel W. Barnes, Income and Asset Disclosure Systems: Establishing Good Governance through Accountability, Economic Premise, No.17, June, 2010.

「監察院執行陽光四法」之田野考察報告

報告人：李炳南、吳豐宇

中華民國 100 年 11 月 12 日
(102 年 5 月增修附件資料)

目 錄

壹、前言

貳、陽光四法之沿革及內容

一、《公職人員財產申報法》之沿革及內容

二、《公職人員利益衝突迴避法》之沿革及內容

三、《政治獻金法》之沿革及內容

四、《遊說法》之沿革及內容

參、監察院針對陽光四法提出之修法建議

一、修法建議

(一)、《公職人員財產申報法》部分

(二)、《公職人員利益衝突迴避法》部分

(三)、《政治獻金法》部分

(四)、《遊說法》部分

二、本文之意見

肆、監察院執行陽光四法面臨的若干制度問題

一、法規主管機關與執行機關不同的問題

二、陽光法案違法案件之處理機制問題

三、公職人員刑事責任移送職權歸屬問題

伍、監察院執行陽光四法之相關案例

一、《政治獻金法》之案例：紅衫軍事件

二、《公職人員利益衝突迴避法》之案例

陸、監察院執行陽光四法引發的憲政體制爭議

一、監察院做為陽光四法之執行機關是否違憲？

二、監察委員擔任監察院廉政委員會委員是否適當？

柒、結語

附圖一 監察院「廉政委員會兩階段審議機制」流程圖

附表一 監察院 2011（民國 100 年）全年、2012（民國 101 年）全年及 2013 年
（民國 102 年）1-5 月公職人員財產申報案件受理及審議情形

附表二 監察院 2011（民國 100 年）全年、2012（民國 101 年）全年及 2013 年
（民國 102 年）1-5 月公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形

附表三 監察院 2011（民國 100 年）全年、2012（民國 101 年）全年及 2013 年
（民國 102 年）1-5 月政治獻金案件受理及審議情形

附件一 陽光四法修法建議說明

壹、前言

三民主義與五權憲法是孫中山先生對於我國重要的遺教，塑造了我國百年以來的政府體制與民主政體。監察院，身為五院之一，掌管公職人員官箴、並以澄清吏治為其主要職權，監察委員依法獨立行使職權，針對違法失職的公職人員依法糾彈¹。

陽光法案的目的就在於確保公職人員在擔任公職期間之清廉公正，防制貪瀆及利益輸送等行為的相關法案。自 1993 年起，我國陸續訂頒《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》等重要陽光法案。陽光法案除了規範公職人員外，從另外一個層面上來看，透過財產的申報、政治獻金的公開、遊說團體的設立，人民監督政府的權利可以更加彰顯，也是民權主義的一環。陽光四法的相關規定，依法由監察院執行。

然而，在國人對清廉政治日益重視之今日，卻屢屢發生公職人員貪瀆濫權的事件，讓人痛心。筆者²去年有幸擔任第四屆監察院廉政委員會第三年度（2010 年 8 月 1 日至 2011 年 7 月 31 日）之召集人，因而得以參與監察院有關陽光四法案件的處理，在審議過程中也看到了目前陽光四法在監察院執行時面臨的爭議、困難以及需要改進的地方，故藉此文章，將近年來的經驗與心得，作一個整理與國人分享。

貳、陽光四法之沿革及內容

所謂的陽光四法指的是：《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》等四法；在立法院審議過程中，此等法律被稱為陽光法案。其主要目的在於促進廉能政治，要求公職人員守正不阿、廉明誠信地執行其所掌職務。於此，筆者先簡述陽光四法之沿革。此外，自 1993 年迄今，陽光四法業已實施有年，監察院曾針對其施行過程中，所面臨的問題或是法律中

¹ 有關監察院相關糾正、糾舉、彈劾等職權之介紹，可參考下面兩篇文章：(1) 李炳南、吳豐宇，〈監察院之結構與功能〉，發表於明新大學「中山思想與兩岸關係」學術研討會，2009 年 6 月 5 日；(2) 李炳南、吳豐宇，〈關於監察院糾舉案的若干分析〉，發表於「孫中山與黃花崗之役－庇能會議與海外華人」國際學術研討會，2010 年 3 月 25-29 日。

² 筆者分別為現任監察委員及監察委員秘書。

有窒礙難行或規定不明確的部分，提出了修法建議，也一併於本節後接續說明。

一、《公職人員財產申報法》之沿革及內容

為什麼要建立公職人員財產申報制度？此與西方古典民主理論有密不可分的關係，若站在契約論的觀點來看，國家主權在於全體被統治者，監督公職人員則是被統治者實現其主權的方式之一；此外，西方民主理論基本上認為人是自利的，要求公職人員公布財產就是表現出對人性的不信任，人民得以藉由公布的機制來監督掌權者³。我國建立公職人員財產申報制度的目的，在於防止貪污、澄清吏治、監督國內外政商關係、端正金權政治流弊，並且在消極意義上、增加不肖公職人員循私枉法的成本及風險。

《公職人員財產申報法》制定的歷史背景，在於解嚴之後，民眾對於金權政治漸漸展現反對聲浪，反金權議題也漸漸在立法院中擴散。1989年4月，時任立法委員的趙少康先生，首先提出第一部「《公職人員財產申報法》」草案⁴。然，當時此種涉及社會分配正義的陽光法案議題並未能受到媒體及大部分立委的關注，所以一讀會後、歷經多次審議都無法付委。之後，1990年6月，時任行政院長的郝柏村先生，針對立法院提出的草案，要求人事行政局試擬《公職人員財產申報法》草案，並於同年7月完成草案初稿。但因為種種因素，直到1992年11月行政院院會才通過行政院版之草案⁵。最後，《公職人員財產申報法》在1993年7月經李總統登輝先生公布，並於同年9月起施行。

在當時立法過程中，有諸多引發立法委員與政府官員討論的爭點，像是公職人員財產申報採自願制或強制申報？公職人員財產是否應強制信託？公職人員申報財產的內容若強制公開是否影響公職人員的隱私權？財產申報不實係採行政罰或刑罰？抑或兩罰並行？由哪個單位擔任受理申報機關？……等問題。

公職人員財產申報機關即是當時重要爭點之一；最後，法律規定監察院來做為處理公職人員申報財產的機關，這個機關取捨問題，在當時立法過程中，立法委員們在政風單位與監察院之間做選擇，最後決定交由監察院做為申報及裁罰的

³ 陳建仲，〈政體轉型期政商關係的法制化：台灣「《公職人員財產申報法》」立法過程之個案分析〉，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1995年6月，頁10。

⁴ 1991年立法委員林正杰及大專教師協會也分別提出類似的財產申報法草案。

⁵ 陳建仲，〈政體轉型期政商關係的法制化：台灣「《公職人員財產申報法》」立法過程之個案分析〉，國立台灣大學政治學研究所碩士論文，1995年6月，頁48-51。

機關。

然，受理公職人員財產申報，並非監察院在憲法上之原本職權，故為辦理公職人員財產申報業務，在《監察院組織法》修正前，於 1993 年 8 月遂先以任務編組方式成立公職人員財產申報處，工作人員均就監察院各單位人員調派。嗣《監察院組織法》於 1998 年 1 月修正，正式設置公職人員財產申報處，掌理關於公職人員財產申報相關事項。迄第四屆監察委員於 2008 年 8 月 1 日就職後，陽光法案業務交由監察院執行是否違憲的問題遂浮出檯面。這個問題，將於後面評論。

最後談談目前監察院執行本法之情況。茲以 2011 年為例，到 2011 年 9 月為止，2011 年累計受理申報公職人員財產申報案件共 2656 件；提出查核（調查）報告者，累計共 339 件；審議件數累計共 314 件；處罰件數累計共 31 件；決議罰鍰金額累計共 405 萬元⁶。

二、《公職人員利益衝突迴避法》之沿革及內容

《公職人員利益衝突迴避法》草案首見於 1994 年，當時分別有立法委員謝長廷先生與趙永清先生兩案，草案認為當時人民對於陽光法案期望殷切，但《公職人員財產申報法》僅屬整個陽光法案體系之一部分而已。在陽光法案中最能杜絕利益輸送行為者，非利益衝突迴避法莫屬；但當時有關公職人員利益衝突之規範並未專責立法，而散諸於各法案之利益迴避規定。除此之外，立法委員蔡同榮先生等人，認為瓦解政商關係的不法勾結，就在於要切斷雙方利益輸送的管道，為了制定公職人員有關其己身利益衝突之迴避規範，以及禁止其獲取任何不當利益，另擬具《公職人員利益衝突迴避暨不當利益防止條例草案》。1997 年立法院委員會綜合了三位委員版本而為立法院草案版本。另外，行政院也在 2000 年草擬行政院版本、函請立法院審議。之後經過三次朝野協商會議，終於 2000 年 6 月通過，並經總統於同年七月公布實施⁷。

就我國《公職人員利益衝突迴避法》之立法目的而言，該法乃是我國在 2000 年，為落實「陽光政治」、避免黑金勢力入侵政策決定以及相關行政程序而制定。

⁶ 附上監察院於 2011 年 1-9 月份公職人員財產申報案件受理及審議情形，詳參附表一。資料來源：2011 年 10 月 11 日監察院第 4 屆第 40 次會議報告事項三。

⁷ 陳萬教，〈論利益衝突迴避—以《公職人員利益衝突迴避法》為中心〉，國立中正大學法律學研究所碩士論文，2008 年 6 月，頁 26-27。

立法規範所涉之「公職人員」範圍，及其迴避之內容以及相關迴避規範。依我國《公職人員利益衝突迴避法》之規定，該法之「立法目的」界定如下：「為促進廉能政治，建立公職人員利益衝突迴避之規範，有效遏阻腐化暨不當利益輸送，特制定本法。」至於裁罰機關依該法第 19 條規定，若被裁罰之對象為依《公職人員財產申報法》規定應向監察院申報財產之人員者，課處罰鍰之機關為監察院，課處裁罰之業務則由監察院公職人員財產申報處辦理；若被裁罰之對象為公職人員之關係人及向各機關政風單位申報之公職人員者，課處罰鍰之機關為法務部。關於此部份，曾有學者認為監察院為準司法機關，由其執行裁罰民眾之接受度應較高，而法務部為司法行政機關，賦予其科處罰鍰之權恐非宜⁸。現今監察院公職人員財產申報處為辦理此項業務之單位，受理要求公職人員迴避或自行迴避的申請，受理並經調查後應作成決定書，通知申請人及被申請迴避之公職人員；若有違反該法應處以罰鍰者，裁罰機關應以處分書為之。

最後談談目前監察院執行本法之情況。茲以 2011 年為例，到 2011 年 9 月為止，2011 年累計受理自行迴避報備案件共 3 件；提出查核（調查）報告者，累計共 11 件；審議件數累計共 11 件；處罰件數累計共 2 件；決議罰鍰金額累計共 200 萬元⁹。

三、《政治獻金法》之沿革及內容

政治獻金的出現，跟民主政治的發展關連性很大，因為現代民主國家的選舉與政治活動經費越來越龐大，已經不是候選人一個人的財力就能夠應付的了；此外，國內的政治團體、政黨、候選人接受外界捐贈也越來越普遍，人民或團體藉由捐贈政治團體，來換取發聲的機會，以期實現自己的公民權利。為了防止金權對於政治活動可能帶來的負面影響，所以要建立制度、來確保捐贈來源的合法性與公開性。然，我國原本關於政治獻金的規範，散見於各選罷法相關法規中，為規範及管理政治獻金，確保政治活動公平及公正，健全民主政治發展，並且建立統一集中的法律規範，立法院於 2004 年制定《政治獻金法》。

然，《政治獻金法》的制定過程可說是一波三折。在 1982 年的時候，法務部

⁸ 劉昊洲，〈論公職人員利益衝突迴避義務〉，《人事行政月刊》，2000 年 12 月，頁 31。

⁹ 附上監察院於 2011 年 1-9 月份公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形，詳參附表二。資料來源：2011 年 10 月 11 日監察院第 4 屆第 40 次會議報告事項三。

長到立法院接受立委質詢；立委要求為避免金權政治氾濫，行政部門始參照國外立法例開始研擬系列的陽光法案，《政治獻金法》就是其中的一環。但其間經過了七年的延宕，直到 2000 年時，當時擔任副總統的連戰先生提出改革口號，內政部才在 2000 年 2 月提出「政治獻金管理條例草案」¹⁰。2002 年行政院完成該草案的審查，確立三大原則：首先，以公開代替全面禁止；第二，鼓勵小額捐款，活絡政治參與，但不主張匿名捐贈；第三，為避免不當影響，部分來源禁止捐獻¹¹。第五屆立法院開議後，立法院各黨團各自提出了有關政治獻金的相關草案。最終，在經過三次朝野協商會議後，在國內各方的壓力下，該法終於 2004 年 3 月通過。《政治獻金法》第 3 條規定，《政治獻金法》的主管機關是內政部，但是受理申報機關卻是監察院。有關受理申報政治獻金的業務目前也是由監察院公職人員財產申報處來處理。

最後談談目前監察院執行本法之情況。茲以 2011 年為例，到 2011 年 9 月為止，2011 年累計擬參選人政治獻金專戶許可戶數共 210 戶；受理申報政治獻金會計報告書共 768 件；提出查核（調查）報告者，累計共 257 件；審議件數累計共 146 件；處罰件數累計共 96 件；決議罰鍰金額累計共 5237.6 萬元¹²。

四、《遊說法》之沿革及內容

我國是繼美國、加拿大後第三個針對遊說行為制定專法的國家。所謂遊說，是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。一個多元化之民主國家，個人或團體基於不同之利益，對立法機關或行政機關進行「遊說」（lobbying），俾制定利己之法令或政策，乃民主體制運作之常規。為避免不當遊說影響公共利益排擠其他團體利益，及保護弱勢團體之權益地位，部分先進民主國家對遊說行為皆加以規範，以杜絕不當利益輸送，並使合法之遊說行為在公開、透明之方式下進行，以利公共政策之制定，及

¹⁰ 劉仁筠，〈我國政治獻金規制問題之研究—美國、日本與我國之比較分析〉，東海大學政治學系碩士論文，2004 年 6 月，頁 152-154。

¹¹ 劉仁筠，〈我國政治獻金規制問題之研究—美國、日本與我國之比較分析〉，東海大學政治學系碩士論文，2004 年 6 月，頁 161。

¹² 附上監察院於 2011 年 1-9 月份政治獻金案件受理及審議情形，詳參附表三。資料來源：監察院第 4 屆第 40 次會議報告事項三。

阻絕不當之「利益輸送」敗壞政治風氣¹³。

解嚴之後，在立法院立法過程中，出現利益團體強力介入法案審查過程的案例，之後才有立法委員開始重視有關《遊說法》的制定。我國在 1989 年有立法委員提出《遊說法》草案，直到制定前，歷年來包括立法院版本、行政院版本在內，林林總總共有十幾個《遊說法》草案，然而都未凝聚共識，未能完成立法。直到 2005 年，行政院再度擬具「《遊說法》草案」，並送立法院審議；另立法院部分黨團也先後擬具了「《遊說法》草案」；之後歷經 2005 到 2007 年間的多次審查，終於 2007 年 1 月送立法院院會討論，並於同年 7 月三讀通過，並在隔年實施。

此外，自《遊說法》立法完成後，近年來尚無任何依法向監察院申報之遊說案件。這種現象，或許可用「立法超前」予以解釋。

參、監察院針對陽光四法提出之修法建議

監察院做為執行機關，在多年實踐之基礎上，為使《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》及《遊說法》等陽光法案之執行能更貼近民意，廉能制度更臻完備。監察院廉政委員會爰於 2011 年 1 月討論通過陽光四法修法建議，送請行政院等相關部會作為修法參考。

一、修法建議

其中犖犖大端者，略如下¹⁴：

(一)《公職人員財產申報法》部分

1. 為避免公職人員混淆申報基準日與申報期間，誤生申報不實情事及簡便行政作業，建議增定申報財產基準日規定，以就（到）職日及定期申報首日為申報財產基準日¹⁵。
2. 現行規定財產申報不實係以「故意」為處罰要件，實務上直接故意舉證困難，故大部分處罰案件均係認定為「間接故意」予以處罰，導致諸多受處罰人極端不服，認處罰機關擴張「間接故意」之範圍，將過失認定為故意，

¹³ 李禮仲，人間福報社論：〈將「遊說」攤在陽光下檢驗〉，2008 年 8 月 12 日，網址：<http://www.npf.org.tw/post/1/4699>（最後瀏覽日期：2011 年 10 月 17 日）

¹⁴ 監察院廉政委員會討論通過陽光四法修法建議新聞稿。（2011 年 1 月 14 日）

¹⁵ 法律規定申報期間為兩個月。

爰建議將『重大過失』亦列入處罰要件，以符實際，並避免執行上滋生爭議及困擾。

(二)《公職人員利益衝突迴避法》部分

1. 依法務部函釋，公職人員代理人於代理期間應受利益衝突迴避法規範，惟基於法律明確性原則，建議於條文中明定，以避免爭議。
2. 鑑於基層鄉（鎮、市）地區金額微小之交易行為（例如小吃、便當、花籃等）日常生活徇屬常見，其情節尚難謂已達利益輸送之程度，且利益衝突迴避法適用對象亦包括公職人員之關係人，影響甚廣，宜就受禁止之交易行為訂定一定金額門檻，避免相關人動輒觸法而生民怨。
3. 為避免利益衝突迴避法所訂罰鍰金額過高，產生輕重失衡、不符比例原則現象，建議適度下修利益衝突迴避法法定罰鍰最低額¹⁶。
4. 為符合平等原則，保障機關首長就任前原已於機關受聘僱之關係人之工作權，建議比照公職人員任用法第 26 條第 2 項規定，將各該長官就任前已受聘僱用達一定期間者之續聘僱，排除於《公職人員利益衝突迴避法》所定非財產上利益之範圍。

(三)《政治獻金法》部分

1. 鄉（鎮、市）長擬參選人為機關首長，且多為曾任議員者轉戰跑道參選，建議延長鄉（鎮、市）長擬選人可收受政治獻金期間，以符實際。
2. 擬選人收受之政治獻金如有賸餘，應於每年度申報賸餘政治獻金會計報告書。惟建議賸餘金額未達「一定金額」且經向受理申報機關辦理繳庫者，免除該年度申報義務，以符合經濟效率。
3. 《政治獻金法》法定裁罰最低門檻過高，最高門檻過低，建議將本法裁罰級距修正為新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下，以應實務之需¹⁷。

¹⁶ 其涉及法條為原條文第 14、16 及 17 條，因原訂條文動輒罰款新台幣 100 萬元以上，對於情節過輕或是未諳法律詳細規定之當事人，監察院於執行時若不論情節施以重罰，可能有違比例原則，且處罰過重，故修法建議將法定罰鍰最低額下修到新台幣 10 萬元。

¹⁷ 本次建議修正之條文為《政治獻金法》第 28、30 及 31 條。《政治獻金法》裁罰之金額過高，自施行以來迭遭批評，認為不符比例原則。依原規定罰鍰金額為新台幣 20 萬元以上、100 萬元以下，倘若情節尚屬輕微，依最低額處罰對行為人仍屬過重，故建議修法將最低罰鍰金額改為新台幣 6 萬元，並且為因應裁處之需，將罰鍰級距提高到新台幣 120 萬元。

4. 政黨、政治團體及擬參選人收受違法之非金錢政治獻金，應辦理繳庫時，因該非金錢政治獻金性質多有其專屬性（競選背心）、易腐壞（炒米粉）、有保存期限（杯水、罐頭）或無從拍賣（無償提供競選總部）等，建議增訂按收受捐贈時之市場價值折算其金額辦理繳庫之規定，以符實務之需。
5. 基於維護憲法保障言論及人民集會之自由考量，建議增訂個人或團體為介入政治事務，而推動非常態政治活動時，亦得收受政治獻金之機制¹⁸。
6. 鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人收受政治獻金多屬里鄰親友餽贈，且金額不高，為免除其開立專戶及申報會計報告書之繁瑣程序，建議增訂鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人收受政治獻金之相關除外配套規定¹⁹。

（四）《遊說法》部分

1. 依《遊說法》規定，地方行政機關首長之裁罰機關為內政部，但所屬之副首長因係政務人員退職撫恤條例第 2 條第 1 項所定人員，其裁罰機關反為憲政位階較高之監察院，同為地方行政機關，而正副首長分列不同之裁罰機關，恐有輕重倒置之虞。爰增列直轄市政府及縣（市）政府首長之調查及裁處機關為監察院，以符公允。
2. 依《行政程序法》相關規定，裁處機關本可依職權進行調查，為免實務仍生爭議，爰增列裁處機關亦得依舉發或依職權主動進行調查及裁處。

二、本文之意見

表一中之修法建議類型，為筆者就監察院提出之修法意見整理出來較為重要的類型。若就整體監察院建議修法的內容來看，大致可以分為三類：首先，是針

¹⁸ 此項建議與施明德案有關，依目前規定得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限，惟目前我國人民高度熱衷參加政治活動之現況，許多政治活動均有募款之需求，所以建議考量增設個人或團體未介入政治事務，而推動非常態性政治活動時亦得收受政治獻金之機制。

¹⁹ 此項修法建議係監察院吳委員豐山先生所提及，吳委員表示目前鄉（鎮、市）民代表及村（里）長為基層選舉，擬參選人收受之政治獻金不多，監察院公職人員財產申報處之統計，平均鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人所收受的政治獻金不到 20 萬元，為避免實務上爭議及困擾，爰建議刪除鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人應經許可開立專戶收受政治獻金之規定。

對得以適用之「違法主體」的增加或是修減²⁰；再者，是針對「違法態樣」之修訂；第三，是針對「違法效果」的修訂。統括來說，監察院修法的建議，大多是近年來實務執行上面臨到的問題、以及對於立法闕失所做的補充。若從比較的觀點來看，修訂最多的地方是在「違法效果」的部分，佔 42.1%；蓋因監察院為裁罰機關，對於當事人之感受，可以說是第一線就可以感受得到，也是可以立即接到民眾反映的機關，尤其是針對當事人之被罰鍰部分。

此外，就陽光四法比較而言，修法建議主要集中在《公職人員利益衝突迴避法》及《政治獻金法》，兩法各分佔 31.6%、36.8%，合佔 68.4%；此乃因為這兩部法律最容易牽涉到當事人的利益（尤其是顯而易見且較容易發覺的利益）。近年來，監察院查處的罰鍰多是以這兩部法律所規範者為主。在執行面上，監察院常會碰到民眾不諳法律或是誤解法規的情形；在裁處上，監察院一方面必須要依法行政，另一方面又必須要顧及到民眾的法律感情，所謂「不教而殺謂之虐」，所以有些個案的裁罰，確實曾讓監察院陷入兩難，請詳見本文第五節之相關個案。這次修法建議，多少或將減輕監察院這方面的壓力，因此筆者認為，修法建議除了擴大了執行機關部分的職權外，也同時將增加陽光四法親民的程度。

²⁰ 像是《遊說法》中建議增加直轄市及縣（市）政府正副首長為監察院得裁處的對象、《政治獻金法》中建議將鄉鎮市民代表、村里長之擬參選人應經許可開立專戶收受政治獻金之規定刪除。

表一、監察院提出陽光四法修正建議類型分類表

分類 法規	違法主體之增減	違法態樣之修訂	違法效果之修訂	總計
公職人員 財產申報法	§6 II、§8	§3		3
公職人員 利益衝突迴避法		§4 II、 §9 I ③	§13、§14、 §16、§17 II	6
政治獻金法	§5 ²¹ 、§12	§21、§23	§28、§30、 §31、§30-1 I	7
遊說法	§29 I ①、 §29 II		§28 II	3
總計	5	5	9	19

(體例說明：§1 I ①→第一條第一項第一款、§1-1→第一條之一)

除此之外，對於《公職人員財產申報法》所定之申報公開制度，本院委員曾有質疑該規定與近來上路之《個人資料保護法》部分有所扞格；再者，恐與憲法保護個人隱私權有所抵觸，恐有違比例原則，並且會影響民間人才接受政府招攬，為人民服務的意願，最明顯的例子就是在 2008 年《公職人員財產申報法》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。是故，行政院前院長陳冲在 2012 年曾有建議修法改採「財產冰存制」(即限制公開原則)，不讓民間人才的財產攤開在全民的關注下。例如，新加坡政府的財產申報制度，星國公務員須定期申報與財產變動申報，但申報後，資料就密封，遇到當事人有涉貪嫌疑，才啟封資料查核。這樣做兼顧人才進用及陽光法案精神，新加坡做法或許可讓我國借鏡參考，但是修法部分仍須主管機關及立法院進行討論，但此模式似亦值得吾人深思。

²¹ 此為建議內政部增訂法律內容，並沒有列在修正草案之中。監察院建議在《政治獻金法》第 5 條 5 中增設個人或團體為介入政治事務，推動非常態政治活動時，亦得收受政治獻金。

肆、監察院執行陽光四法面臨的若干制度問題

監察院在陽光法案中，有著相當重要的地位，諸多陽光法案的業務都由監察院辦理，監察院也因此修改組織法而專設了一個公職人員財產申報處來處理相關業務。身為第一線的執行機關，自然在案件查察時會因為法律解釋或是案件特性的關係，產生法規與案件內容或是與監察院本身職權之間的扞格或是容有疑義的部分，筆者於擔任監察院廉政委員會之召集人期間，對於監察委員及公職人員財產申報處同仁在審議案件與執行職權時所面臨的問題，均有相當的參與。除了前節所述之修法建議外，僅將這一年來討論較為熱切與面對的制度問題，整理如下：

一、法規主管機關與執行機關不同的問題

這個問題在第四屆監察委員就任後，就在監察院內的廉政委員會中引發討論。首先，先就憲政架構來看，監察院在憲法中為五院之一、基本職權是糾正、糾舉與彈劾，《憲法》、《監察法》中並未有與財產申報、政治獻金、利益衝突迴避、遊說等相關的職權，然而在未修憲的狀況下，立法院後續制定的法律，將上述陽光法案的查核懲處等行政職權交由監察院負責，有監察委員認為有違憲之虞；另外有委員認為，權力分立的原則，其目的在於避免單一憲法權力過於擴張或集中，立法機關立法限制或增加某一機關之職權，是否涉及國家機關間權力失衡的問題，應體察憲法機關間的權力關係是否因此遭到破壞，而不是逕認為其違反憲政體制或權力分立原則²²。由於這個問題關涉層面至廣，本文將在後面詳談。

此外，在制定陽光法案的過程中，陽光法案的法規主管機關為行政院下之內政部，但是執行機關卻是五院之一的監察院。此處遇到的情形就是，一個中央一級機關，在執行法律時，需要受到一個二級機關的節制，或是在要求法令解釋的時候，一級機關要先徵詢二級機關的意見之後，才能做後續的處理。

筆者認為，或許當年在制定陽光法案時，行政部門與立法部門都想要找個公正第三人來扮演監督的角色。當時，若交給政風體系執行，或恐當年行政部門下的政風體系還留有威權統治的陰影；又若交給立法院自己執行，則又怕跟金權政治無法切割，難收監督的效果；最後，立法院才將執行與查處等職掌交給監察院，蓋認為以整治官箴與澄清吏治為任務的監察院最適合這個角色。然而，誠如學者

²² 2011年4月8日廉政委員會第4屆第38次會議討論事項第3案及第4案委員發言紀要。

²³所言，一個中央一級機關，在執行法律時，需要受到一個二級機關的節制，甚至受到三級機關的節制，確實有所捍格不宜，故陽光四法之決策與執行，應該同時交給同一機關為當。

二、陽光法案違法案件之處理機制問題

由於監察院負責掌理陽光四法的申報、調查以及裁罰業務，故在《公職人員財產申報法》設立之後，監察院臨時調派行政人員編制組成一個「公職人員財產申報處」（後文簡稱財申處）來處理財產申報的相關業務。之後陽光法案接續誕生，監察院財申處任務因而持續擴增，將陽光四法均包含在其任務編組內。

2002 年，監察院設立了廉政委員會，負責受理及監察公職人員財產申報、公職人員利益衝突迴避、政治獻金及遊說等廉政相關業務，並審議其處分、決定等事項。依監察院廉政委員會設置辦法之規定，廉政委員會中的委員，由監察委員兼任之，由院長、副院長以外之監察委員互選，並互推一人為召集人；任期一年，不得連任；並置執行秘書一人、秘書三人至五人，分別由公職人員財產申報處處長及職員兼任之。

但是，因為案件性質參差不齊，再加以案件數量龐大，為加強廉政法規案件²⁴審議的正確性及提高案件審議效率，廉政委員會於 2010 年 8 月 1 日起開始試行「兩階段審議制度」；所謂「兩階段審議制度」係指所有廉政案件先送由監察院內職員組成之「廉政案件審議小組」進行初步審議，並將審議結果提交廉政委員會審議，再視案件情節向廉政委員會分提報告案及討論案²⁵。

²³ 2011 年 11 月 12 日上午，本論文評論人謝瑞智教授於研討會場上，提出這個觀點。

²⁴ 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》，及其他由監察院掌管的廉政相關法規之案件。

²⁵ 「廉政委員會兩階段審議制度」之詳細流程請參附圖一。

茲說明如下：監察院廉政委員會為加強廉政案件審議之正確性，及提高案件審議效率，故試行廉政案件兩階段審議機制。所謂兩階段審議機制，係指所有案件經承辦人擬稿後，依現行行政流程逐級審查，並經秘書長批示後，送審議小組進行初步審議；經審議小組決議提會報告、討論之案件，分提廉政委員會審議之。

其中廉政案件審議小組成員共 9 人，由院長指定院內科長級以上職員擔任之，並以其中一人為召集人。小組成員任期一年，如任期內有職務異動或其他不宜擔任審議工作之事由時，得指定由他人擔任之。該小組審議客體為依《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》等規定查核及職員調查之案件。其幕僚作業由監察院公職人員財產申報處辦理。

關於監察院設置廉政委員會來專門審議有關陽光四法的案件，在第四屆監察委員上任後，曾有委員提出疑慮²⁶：渠等認為審議陽光四法案件並非監察委員憲法上的職權，監察委員是否會有越俎代庖的嫌疑？因為雖然陽光四法賦予監察院有裁罰的權力，但並不表示就成為監察委員的職權之一；渠等後認為，在現行憲法未修訂之前，監察委員能夠行使的職權就是調查權以及提出糾正、糾舉、彈劾等權，如此要求監察委員兼任廉政委員會之委員，並且針對廉政案件是否提出決定書或是處分書有決策的權力，恐會逾越監察委員的職權？再者，另有委員提出，倘若廉政案件的被處罰人，針對該處分書或決定書提出行政訴訟，那監察委員反就成了行政訴訟上的當事人之一，甚至，若行政法院撤銷了原處分，不就大大影響了監察委員之威信，此舉豈不增加監察委員執行其他原有職權的困難度，並且也可能因為不想被當事人提出訴願或行政訴訟，進而對廉政案件採取較為消極的態度，削減了陽光四法的功能。如此一來，結果呈現雙輸的狀態，這是制定法律當初所不樂見的，所以該委員認為監察委員在廉政委員會中的角色，應該是站在監督的角色，而不是審查的角色，其職責應是在於對法令的規範，或是執行上的方向，作監督或是原則性的指導，而不是對於前揭審議小組做好的報告進行審查或背書。

然，另有委員認為，監察院依法設立廉政委員會，要求監察委員兼任該委員會之委員，並針對廉政案件進行審議，依法並無不宜，畢竟監察院存在的目的就在於澄清吏治、防貪堵弊，這就是陽光四法制定的初衷，現今立法院將陽光四法執行的職權劃歸監察院之下，監察院不需要限縮自己的職權。由於這個問題也涉

關於須提廉政委員會討論之情案件，有以下五種情形：

- 一、 審議小組審議時意見分歧，認有提請廉政委員會討論之必要者；
- 二、 公職人員財產申報處辦理廉政業務或審議小組審議時，發覺另涉刑事不法，應移送司法機關偵審之案件；
- 三、 公職人員財產申報處辦理廉政業務或審議小組審議時，發覺另涉稅務或其他非本院掌管之行政罰或懲戒罰，應移送其他行政機關裁處之案件；
- 四、 本院委員調查之案件；
- 五、 其他特殊或社會矚目之重大案件。

審議小組在審議時，認原查核及調查報告之認事用法與法令規定或認定基準無違背者，提廉政委員會報告；若其有不符法令規定或認定基準者，除意見分歧而認有提請廉政委員會討論之必要外，應退回原承辦人員續辦。

²⁶ 2008年11月11日監察院第四屆第5次會議臨時動議。

及高層次之憲政體制層面，本文也將在後面詳談。

三、公職人員刑事責任移送職權歸屬問題

這個問題是在查處《政治獻金法》案件時發生的。《政治獻金法》第 30 條第四款規定：「…四、除依第二十五條規定應處刑罰之情形²⁷外，餘違反第十五條第一項規定，未將政治獻金依限繳交受理申報機關辦理繳庫。但已依第七條第四項規定盡查詢義務者，不在此限。…」爭點在於第 25 條、第 30 條規定「已盡查證義務者，不在此限」中有關涉及刑事責任之移送，監察院可否對於「當事人是否有盡查詢義務」進行判斷。

根據內政部與法務部的函覆內容²⁸，覆文認為「擬參選人有無盡查詢義務，係屬刑事案件之個案判斷，依照現制，均應由檢察官或法院判斷之。」換言之，內政部與法務部的意思就是有關有無刑事責任之認定權責，在於司法機關（檢察署），而非執行機關（監察院）。然，監察院廉政委員會針對此案進行討論時²⁹，有委員認為監察院針對《政治獻金法》第 25 條、第 30 條規定有無應處刑罰而予以移送檢調機關之情形，是有審查權力的，是有判斷餘地的。監察院與檢調機關各司其職，監察委員應本於其確信的法律見解，本於職權做出妥適的決定；若監察委員經調查後，認為當事人已盡查詢義務，自然就不需要移送到司法機關去認定；也有委員建議，針對此種法令權責的爭議，監察院亦可聲請大法官統一解釋，以評其議³⁰。

筆者認為，五權分立除相互制衡外，也是相互協助，是處於互補的角色，五院應該本於職權對於所管法令進行解釋適用，現今陽光四法的執行機關為監察

²⁷ 《政治獻金法》第 25 條：「擬參選人違反第八條規定收受第七條第一項第七款至第九款規定對象之政治獻金，未依第十五條規定之期限繳交受理申報機關辦理繳庫，或違反第十三條規定募集政治獻金者，處五年以下有期徒刑；為擬參選人收受或募集政治獻金之代理人、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。犯前二項之罪，已依第七條第四項規定盡查詢義務者，不在此限。犯第一項、第二項之罪者，其收受之政治獻金，沒收之；如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。」

²⁸ 內政部 2010 年 7 月 21 日台內民字第 0990146087 號函及 2010 年 7 月 13 日法檢字第 0999027790 號函。

²⁹ 2011 年 3 月 18 日監察院廉政委員會第 4 屆第 37 次會議。

³⁰ 2011 年 3 月 18 日監察院廉政委員會第 4 屆第 37 次會議討論事項第 1 案、第 2 案、第 4 案及第 5 案「涉及刑事移送案件部分」委員發言紀要。

院，監察院就應本於法律賦予之職權進行法律之適用而為相關之判斷。關於監察院可否對於「當事人是否有盡查詢」進行判斷，筆者持肯定之見解，蓋案件移送與否，事關法律的適用；法律的適用，必須應用判斷，所以監察院應有判斷餘地。蓋《政治獻金法》第 25 條第 3 項規定，「已依…盡查詢義務者，不在此限」。就系爭疑點，監察院在查案過程中，若無判斷餘地以肯認當事人是否已盡查詢義務，就沒有基礎去判斷是否應將該案移送檢調機關。此外，監察院若能肯認當事人已盡查詢義務，則可判斷不將該案移送檢調機關。然內政部轉陳法務部所覆「移送機關有無自行判斷犯罪嫌疑人已否盡查詢義務，並據以決定是否移送司法機關偵審之權限疑義」案文，認「擬參選人有無盡查詢義務，係屬刑事案件之個案判斷，依照現制，均應由檢察官或法院判斷之。」該答覆意見與筆者看法不同。就此爭點，筆者認為本院另可聲請大法官會議，作出統一解釋，以評其議。

伍、監察院執行陽光四法之相關案例

一、《政治獻金法》之案例：紅衫軍事件³¹

紅衫軍事件係緣於民進黨前主席施明德先生於 2006 年 8 月 7 日，以「給總統陳水扁的信函」公開信，希望陳前總統水扁先生能主動辭職下台，因未獲正面回應，遂於同月 10 日提出「百萬人民倒扁運動」，並於同月 12 日宣布成立「百萬人民倒扁運動總部」，呼籲民眾每人捐新台幣 100 元「承諾金」的方式，當捐款累計至一億元時，就代表有一百萬人參與捐款，並公開多個金融機構帳號公開募款，之後隨即開始策劃在總統府前長期的靜坐抗議活動，來癱瘓凱達格蘭大道³²；又因為其支持民眾多身穿紅色上衣，故有紅衫軍一稱。

本案的爭點在於³³：

首先，倒扁運動所募集的資金，是否屬《政治獻金法》第 2 條第 1 款所規範的政治獻金？再者，活動發起人施明德先生是否該當於《政治獻金法》第 5 條得

³¹ 整理自 2011 年 6 月 10 日廉政委員會第 4 屆第 40 次會議討論事項第 3 案會議資料。

³² 2011 年 6 月 10 日廉政委員會第 4 屆第 40 次會議討論事項第 3 案，有關違反《政治獻金法》之調查報告。

³³ 參閱 2011 年 6 月 10 日廉政委員會第 4 屆第 40 次會議公職人員財產申報處整理之施明德案簡報。

收受政治獻金之人？

《政治獻金法》第 2 條第 1 款規定：「政治獻金係指對從事競選活動或其他政治相關活動之個人或團體，無償提供之動產或不動產、不相當對價之給付、債務之免除或其他經濟利益。」就倒扁運動而言，此並非競選活動，若要認定其為政治獻金，就只能將它認定為其他政治相關活動。然依主管機關內政部之意見，所謂政治相關活動，係指「涉及政治行為各面向之相關活動，舉凡競選活動、政治理念之宣傳或其他以直接、間接方法介入政治事務之行為」皆屬之³⁴，內政部認定倒扁運動係屬於「政治活動」，其所募集之捐款性質，該當《政治獻金法》第 2 條規定之政治獻金³⁵。

其次，主管機關內政部又認為，依《政治獻金法》第 5 條規定：「個人或團體得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限。」就法律文義解釋而言，得收受政治獻金者，僅侷限政黨、政治團體及擬參選人。然，觀諸該條立法說明「…另為避免其他人收受政治獻金，規避本條例之規範、管理，特明定得收受政治獻金者，以上開對象為限。³⁶」此種立法方式，是基於國家管理上的便利性，用以避免政黨、政治團體及擬參選人透過白手套收受政治獻金而規避規範，即係因管理之公平性要求而生，進而根本禁絕政黨、政治團體及擬參選人以外之個人或團體收受政治獻金之可能，故依現行《政治獻金法》規定以及依文義解釋，倒扁運動發起人施明德先生並非得受政治獻金之主體。因此內政部乃於 2006 年 8 月 21 日主動發函³⁷將施明德案移送監察院處理。

但是，這個案子在監察院廉政委員會引發相當程度的爭論，主要原因在於若回歸《政治獻金法》第 1 條之立法宗旨：「本法之制定，係為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。」，其所受影響者為全民，故有委員認為，自然其適用及限制對象自為全民；且《政治獻金法》第 2 條第 1 款以「競選活動」作為「政治相關活動」之例示，其適用對象，自非僅侷限於欲參與公職人員選舉之不特定人；又，《政治獻金法》第 5 條

³⁴ 內政部 2005 年 12 月 6 日台內民字第 0940008843 號函。

³⁵ 內政部 2006 年 8 月 21 日台內民字第 0950138536 號函。

³⁶ 行政院 2002 年 12 月 12 日函送立法院審議之「政治獻金管理條例」草案。

³⁷ 內政部 2006 年 8 月 21 日台內民字第 0950138536 號函。

的規定，雖然是就政府管理的便利性與公益必要性所制定的法律，也能夠通過比例原則的「適當性原則」（可達立法之目的之措施），但是其對於政黨、政治團體及擬參選人以外之人逕行排除之規範結果，卻完全否定了其他願意透明公開接受監督管理的從事政治活動之參與者的接受募款機會，尤其現今政治活動之經費均所費不貲，倘若無法接受募款，豈不就是減少渠等意見表達的機會，對於民主社會而言實為對於人民權利的侵害，此手段也恐難通過比例原則中「必要性原則」的檢驗（於眾多手段中選擇對人民侵害最小之手段）。由於爭議太大，本案在第四屆監察院中來回討論了將近三年之久³⁸；直至 2011 年 5 月 16 日主管機關內政部第三度函釋略以³⁹：有關本法第 2 條第 1 款所稱「其他政治相關活動」之規範意涵，該部前已審酌本法立法目的、過程及結果，而 2 度函覆監察院秘書長在案；唯「依本法所處之行政罰，由大院為之，有關個案是否有本法第 2 條第 1 款……之適用，請大院本諸權責認定，有關認定結果，本部原則予以尊重。」……嗣後，監察院廉政委員會第 40 次會議（2011 年 6 月 10 日）決議終以「其他型態之政治活動規範均付之闕如」為由，否決財申處所提兩案，並決定對施明德案不予裁罰，同時向行政院及該法主管機關內政部提出相關修法的建議⁴⁰，因為要達到「避免其他人收受政治獻金，以規避《政治獻金法》之規範、管理」之《政治獻金法》立法目的，在立法技術上應有其他方式可行。

二、《公職人員利益衝突迴避法》之案例⁴¹

(一)「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬○○○○○績效獎金分配方式與發給規定」似未臻健全，又臺北○○○○○前院長○○○逕依前項規

³⁸ 2006 年 9 月 18 日王獻極之案件性質，與施明德案相同，該案也延宕了三年，最後過了裁罰期限。

³⁹ 參考監察院公職人員財產申報處，「有關施明德政治獻金案處理概要」(2011 年 12 月 29 日)。

⁴⁰ 2011 年 6 月 10 日廉政委員會第 4 屆第 40 次會議進行施明德案之討論，就是否裁罰之問題，監察院公職人員財產申報處曾擬甲、乙兩案，但經表決後均未通過，席間委員們認為《政治獻金法》之規定有若干缺失，之前監察院也曾就相關問題召開諮詢委員會，會中學者意見表示可聲請大法官會議統一解釋，但就目前之規定而言恐難以處罰，故通過一附帶決議：「《政治獻金法》除第 2 條條文之定義外，其他型態之政治活動規範，均付之闕如；是以廉政委員會委員對本案有無法處理之共識，因此宜由院方函請主管機關內政部考量修法，對非競選活動之政治獻金加以規範，使各種態樣之獻金募集行為之管理均有法可循」。

⁴¹ 為保護當事人之隱私權，相關個人資料以○○○取代。

定核定自身績效獎金，疑違反《公職人員利益衝突迴避法》，涉有違失等情乙案⁴²。

此案緣起為，臺北○○○○○因 2006、2007 年間營運績效良好，產生財務賸餘，退輔會遂於 2008 年 12 月依「行政院國軍退除役官兵輔導委員會台北台中高雄○○○○○經營績效獎金核發要點」及「行政院國軍退除役官兵輔導委員會所屬○○○○○績效獎金分配方式與發給規定」核定台北○○○○○可發放績效獎金。

然因為分配方式與發給規定對於績效獎金發放過程及迴避制度均未具體規定，再加上臺北○○○○○召開之績效獎勵評審委員會僅係為績效獎金發放原則之確認，實際發放獎金之數額則由前院長○○○決定，此與分配方式與發給規定第 3 條第 3 項之規定未盡相符。

此外，分配方式與發給規定之性質雖屬行政規則，利益衝突迴避法則為法律位階，故分配方式與發給規定縱未規定利益衝突迴避程序，公職人員於執行職務遇有利益衝突之情形時，亦應遵守相關規定自行迴避。而在本案之中，臺北○○○○○前院長○○○先生聲稱其不知須迴避，亦不知如何迴避，顯見並未完全了解公職人員利益衝突迴避法之內容。簡言之，臺北○○○○○的發放規定，欠缺許多具體規定，才會造成本案之結果。

(二)台北市政府○○○○○○○○前主任委員○○·○○於 2006 年 7 月 31 日率團出訪斯洛伐克，委請其配偶○○·○○擔任隨團醫師，及其女○○○·○○擔任團員，使二人因而獲取無需支付食宿、交通費用之利益，涉有違反《公職人員利益衝突迴避法》乙案⁴³。

本案緣起為台北市政府○○○前主任委員○○·○○經市長核准由其自行徵集各部落傳統音樂舞蹈能手、隨行醫師等 14 人組成文化訪問團前往斯洛伐克表演及參訪。詎當事人除擔任該訪問團團長兼弓琴樂手外，因未諳《公職人員利益衝突迴避法》之規定，以口頭指示承辦人，由其配偶○○·○○擔任隨團醫師，其長女○○○·○○擔任團員兼口

⁴² 完整報告，詳見監察院網站，最後瀏覽日期：2011 年 10 月 21 日。

⁴³ 完整報告，詳見監察院網站，最後瀏覽日期：2011 年 10 月 21 日。

簧琴樂手，使該 2 關係人因而獲取公費支付參訪食宿、交通費用之財產上利益，而遭台北市政府政風處移送至監察院接受調查。

依《公職人員利益衝突迴避法》之規定，受規範之公職人員之配偶、二親等以內親屬屬於關係人，倘若公職人員執行職務時，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時，就有利益衝突而須迴避的問題，而本案就是此種情形應迴避而未迴避的狀況。監察院於詳查案件事實後，調查委員發現，該訪問團並未使其本人或關係人獲取利益，也無支付其關係人任何形式或實質之對價利益，其關係人○○・○○及○○○・○○係自願承擔而負有醫療照顧訪問團成員及表演之義務。再者，自政府之角度以觀，該文化交流相關成員配置如屬合理正當，若無支付任何報酬，無論由何人參加，只要確有醫療、表演行為，政府皆有支付該食宿、機票之必要，殊難期待所有參與表演之人員自費前往斯洛伐克表演。所以最後調查委員認為雖有違反利益衝突迴避的情形，但斟酌該情狀，當事人及其關係人並未因出訪斯洛伐克為文化交流而獲取任何該法所定之財產上或非財產上之利益，與該法之規定難謂相違，尚無處罰之必要。

陸、監察院執行陽光四法引發的憲政體制爭議

一、監察院做為陽光四法之執行機關是否違憲？

監察院依現行憲法規定，行使憲法明文規定之彈劾、糾正、糾舉及審計等監察職權，然自 1993 年公布實施之《公職人員財產申報法》規定監察院為受理公職人員財產之申報、查核及裁罰機關後，陸續通過之《公職人員利益衝突迴避法》、《政治獻金法》及《遊說法》，均以監察院為一部或全部之執行機關。上述監察院新增之職權既非憲法所列舉，且該等職權純屬行政權之作用，與監察院之監察職權恐有未合，有違憲法之疑慮。但若從陽光四法之目的在於達到政府機關及公職人員「廉潔政治」之要求，似未違監察職權之本質，並且該職權亦未侵犯到行政權之核心領域，從這個角度來看，又似無違憲之虞。此處，筆者擬兩說並

陳⁴⁴，再略陳筆者之拙見，以供參考：

(一) 違憲說

我國憲法採五權分立制，其原則在於權力分立、相互制衡也相互尊重。此說認為，憲法既然列舉監察院之職權為彈劾、糾正、糾舉及審計等權，即應有限制監察院職權行使之範圍，而陽光四法有關行政罰之裁處，其本質屬於行政權之作用，裁罰對象包括人民，業已超出憲法中列舉之監察院職權，立法機關不得以法律擴大憲法明文規定監察院職權之範圍，而侵犯行政權⁴⁵。另有學者指出，監察院受理公職人員財產申報及裁罰等工作，已混淆監督者之角色，並有「裁判兼球員」之謬誤，該學者認為該等行政行為本應屬監察院監督之對象，如監察院辦理財產申報業務，將導致監察院角色混淆，無法自我監督該等行政業務，及難以期待各級行政法院就本院之裁罰案件，得以公正審理裁判⁴⁶。

(二) 無違憲之虞說

相較於違憲說之主要採法律文義解釋的方式，此說認為，憲法權力分立之基本原則，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各憲法機關之權力核心領域，或對該憲法機關之權力行使造成實質妨礙或導致責任政治遭受破壞，大法官解釋第 613 號、第 585 號、第 391 號等號解釋⁴⁷均

⁴⁴ 資料整理自：2011 年 6 月 16 日、10 月 25 日監察院第四屆法規研究委員會第 10、11 次會議資料討論事項第 1、2 案（第 1 案「有關憲法未賦予本院執行陽光四法職權，立法院卻立法規定本院為該法之裁處機關，是否有違憲之虞」由張研究員文賢、林研究員進修、張研究員銘峰等主筆，文參事麗卿修訂；第 2 案「有關監察委員宜否擔任廉政委員會委員？」由文參事麗卿主筆）。

⁴⁵ 監察院第 4 屆第 5 次諮詢委員會議，施諮詢委員能傑先生曾發言表示，憲法並未賦予監察院執行陽光四法之權，恐涉有違憲之問題。

⁴⁶ 張其祿、張文豪、葉一璋，〈在我國行政監察機關之法治分析與檢討〉，《中國行政》，2006 年 7 月，頁 114-115；另，陳新民，《憲法學釋論》，2005 年 9 月修正五版，頁 817-818。

⁴⁷ 大法官解釋第 613 號解釋理由書：「…蓋作為憲法基本原則之一之權力分立原則，其意義不僅在於權力之區分，…，要亦在於權力之制衡，即權力之相互牽制與抑制，以避免權力因無限制之濫用，而致侵害人民自由權利。惟權力之相互制衡仍有其界限，除不能牴觸憲法明文規定外，亦不能侵犯各該憲法機關之權力核心領域，或對其他憲法機關權力之行使造成實質妨礙（本院釋字第五八五號解釋參照）或導致責任政治遭受破壞（本院釋字第三九一號解釋參照），…；或剝奪憲法所賦予其他國家機關之核心任務；或逕行取而代之，而使機關彼此間權力關係失衡等等情形是。…」

有說明權力分立之內涵。

就宏觀的角度觀之，系爭陽光四法之職權，就其所欲達成之目的及手段而言，陽光四法規定裁罰所欲達成之目的主要為促進政府廉能及健全民主政治發展，要求特定公職人員財產狀況或其職務行使得以「透明公開」、「迴避私益」及規範政治活動參與「公平公正」等，尚非全然是傳統行政權所獨有之核心領域。故以宏觀的角度來看監察院之職權，監察院以整飭官箴、澄清吏治，以達政府廉能為目的，難謂監察院執行陽光四法之職權有違監察職權之本質及精神。

再者，就立法當時之氛圍來說，2003年立法院協商《政治獻金法》時，均認為各黨派在競選時，難有超然之標準可供查核，若由具獨立性之監察院來運作，可免政治干預；而《遊說法》之立法緣由，亦屬相同。當時立法院採取權力行使之最適機關之觀點⁴⁸，將裁罰權劃歸獨立性較高的監察院。

筆者認為，由監察院作為陽光四法一部或全部之執行機關、並無違憲之問題。陽光四法之職權，從權力分立之角度及憲法明文規定觀之，確屬行政權之範圍，且涉及人民權利，文義上或與監察院無涉。但是若採功能主義或是機關最適之理論，陽光四法之一部或全部之職權並未明顯限制或侵犯固有行政權，或是有害於行政權之核心內容，所以將其交給監察院執行，尚無牴觸憲法之權力分立原則。

再者，陽光四法係因時代變遷及因應社會發展之需要所新增之法案，其主要目的在於促進政府廉能政治、健全國家民主發展，其最終目的在於保障人民權利。立法院將此等職權劃歸監察院掌理，其構想在於藉由監察院獨立超然之地位，用以排除外力不當之干涉或影響；並且該等職權與監察院建制

⁴⁸ 此處觀點似美國聯邦憲法法院所採之「功能主義」一認權力分立原則係強調權力的制衡，政府組織設計只要不危及其他權力之核心功能，造成無法制衡，應可允許彈性的將權力混合設計——（林子儀大法官於大法官釋字第 613 號解釋部分協同意見書亦提及）；或是德國聯邦法院所提的「機關功能最適論」一權力分立原則也追求使國家決定能達到儘可能正確之境地的目標，也就是要求任何國家決定均應由無論在組織、組成、功能與議事方式上均擁有最佳配置條件的機關擔當作成一（參照：許宗力，〈權力分立與機關忠誠〉，司法院大法官 2001 年度學術研討會，《憲政時代》第 27 卷第 4 期，2002 年 4 月，頁 3-32。）

的原始目的一整飭官箴、澄清吏治—亦有相輔相成的效果。所以筆者認為，從法社會學的角度觀之，陽光四法之職權交由監察院執行，尚無違憲之虞⁴⁹。

二、監察委員擔任監察院廉政委員會委員是否適當？

此處必須從廉政委員會之設置沿革說起，廉政委員會之前身為「公職人員財產申報處分案件審查專案小組」⁵⁰；然，後續因有監察委員認為財產申報涉及總統、副總統、五院正副院長、政務人員等層級甚高之人員，並且對外涉及人民權益，乃於1997年2月經監察院第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》，設置公職人員財產申報委員會，該會委員均由監察委員擔任；之後因為《公職人員利益衝突迴避法》又於2000年公布施行，該法又明定監察院為執行及裁罰機關，監察院爰修訂該會名稱為「監察院廉政委員會」，綜合處理財產申報及利益衝突迴避之案件。後續亦因陽光法案的增加，監察院廉政委員會之任務也就隨之增加。目前現行監察院廉政委員會係依《監察院廉政委員會設置辦法》，由院長、副院長以外之委員互選7人，擔任委員，任期一年，不得連任。

針對這個爭議「監察委員擔任監察院廉政委員會委員是否適當？」，監察院院會、法規委員會及廉政委員會曾多次討論，亦對其利弊進行分析，茲分述如下⁵¹：

(一)優點：

1.對外可顯示監察院對廉政業務之重視。

陽光四法立法當時，著眼於監察院具有超然獨立之立場，外界對監察院廉政業務之推行亦有相當高的期待，如由地位崇高、獨立行使職權之監察委員擔任廉政委員會之委員，參與廉政案件之監督、決策

⁴⁹ 2011年11月8日監察院院會持續就此問題進行討論，並決議研究是否提出釋憲案；而廉政委員會亦於同月16日決議「是否提出釋憲案」提報監察院委員談話會討論。

⁵⁰ 該編制係因1993年《公職人員財產申報法》施行後，監察院為辦理財產申報之業務，先以任務編組方式成立「公職人員財產申報處」，並同時組成「公職人員財產申報處分案件審查專案小組」，由當時之陳副秘書長吉雄擔任召集人，並由職員擔任組員及幹事，執行財產申報及裁罰案件。

⁵¹ 資料整理自：2011年6月16日、10月25日監察院第四屆法規研究委員會第10、11次會議資料（第1案「有關憲法未賦予本院執行陽光四法職權，立法院卻立法規定本院為該法之裁處機關，是否有違憲之虞」由張研究員文賢、林研究員進修、張研究員銘峰等主筆，文參事麗卿修訂；第2案「有關監察委員宜否擔任廉政委員會委員？」由文參事麗卿主筆）。

之審核及處分之審議的話，更可顯見監察院對該案件之重視。

2. 經廉政委員會以合議制之審議方式作成的行政處分將更具公信力，易被外界所接受與信賴，並且可杜絕或減少外界對裁罰個案之關說。

因廉政案件的層級高達總統、副總統、五院正副院長、政務人員以及各級民意代表等公職人員，以及政黨、政治團體、擬參選人等，由於一旦開罰，對於當事人聲譽影響甚大，是故，監察院作成處分之過程應更加慎重及具公信力，以防悠悠之口，若由監察委員組成之廉政委員會審議，透過監察委員本身職權之性質，其處分之公正性較不容懷疑，而較易被外界所接受與信賴。再者透過合議制方式審議案件，更顯公正，並且可以減低被關說人（如監察委員或是協查人員）之壓力或影響。

3. 廉政業務與監察職權相結合，可達相輔相成之效果。

監察委員本身監察之對象，包括中央或地方機關之公職人員。若監察委員擔任廉政委員會委員，可藉由參與公職人員有關之廉政案件，取得相關資料，若有涉及公職人員違法失職之情事，就得以做為監察權行使之參考，使兩方業務結合，以達相輔相成之效果。

(二)缺點：

1. 廉政委員會之任務職掌與一般行政權相近，由地位崇高，依憲法所定行使監察職權之監察委員參與行使，或認為有逾越比例原則及降低行政效率之虞。

僅管認為監察院負責廉政案件之執行尚無違憲之虞，但是該管業務屬於一般之行政權，由地位崇高的監察委員來處理一般行政權範疇之廉政案件，會讓人有以「大砲打小鳥」的觀感，再者也恐影響行政之效率。

2. 監察委員擔任廉政委員會之委員，將增加委員之工作負荷，影響其憲法所賦予之原監察職權之行使。

依監察院廉政委員會設置辦法中規定廉政委員會之任務觀之，該會之任務有七項，其中較為繁重者為陽光法案處分案件之審議事項，第四屆委員就職之初，由於監察院停擺了三年多，陽光四法案件量繁

重，故有委員認為監察委員本身執行憲法所賦予之原監察職權，已極為忙碌，若再擔任廉政委員會之委員，參與相關廉政案件之處理、審議，負擔過重，甚至有可能會影響到其基本職權之行使。

3. 因廉政委員會委員任期僅 1 年，且不得連任，可能在案件審議方面，容易出現前後任委員意見不一的情況，容易造成外界對監察院裁處標準不一之印象。

就委員會的組成方式而言，由監察委員互選之，任期一年，並不得連任；其目的在於防弊、避免少數壟斷。但因監察委員們學歷、經歷、專長各有不同，就案件處理上、或是裁罰標準上容易出現意見或標準不一的狀況，此與行政權講究行政一體與行政之自我拘束原則不無扞格，並且也容易造成外界對於監察院裁處標準不一之印象。

4. 不服監察院對廉政案件所為處分者，如提起訴願，將由監察院委員參與組成之監察院訴願審議委員審議，層級是否適宜？似值商榷。

當前，受處分人若對於監察院廉政委員會之審議決定不服，依法提起訴願，係由監察院設置之訴願審議委員會審議，而訴願審議委員會之成員有二分之一為監察院監察委員所擔任，其主要目的是為取得與審議處分案件之廉政委員會委員層級之平衡，因此在監察院不論是原處分之做成或是訴願之決定，均有監察委員參與，遂滋生由監察委員擔任訴願委員層級是否恰當？是否會重複浪費監察院委員資源？尤有甚者，若後續提起行政訴訟，原處分遭行政法院撤銷，勢必大大影響監察委員之威信。

就此而言，筆者認為監察委員擔任廉政委員會之委員尚無不妥。若承接「監察院做為陽光四法之執行機關是否違憲？」之討論，筆者認為，監察院做為陽光四法之執行機關並無違憲之虞的情況下，由監察委員擔任廉政委員會之委員反能彰顯陽光四法由監察院執行之重要性，藉由監察委員公正不阿、獨立行使職權、難以受外界干預之地位來進行審議，也才能彰顯陽光四法之立法目的。此雖非憲法上明文規定，但不妨可以視為監察委員調查權的延伸，而監察委員的調查權針對公職人員廉政案件，依其性質理當也有權進行調查，而不宜將監察院與監察委員兩者視為政府權力分立體制上分開的兩

個主體⁵²。

此外，另有委員擔心，因為廉政案件之數量龐大，恐會導致原本監察職權之行使遭到壓縮或是無法盡其職責。針對這個狀況，監察院公職人員財產申報處已於 2010 年研擬「廉政委員會兩階段審議機制」，試圖來減少監察委員之壓力，並於 2010 年 8 月 1 日試行至今。就筆者擔任廉政委員會召集人之經驗觀之，透過「廉政委員會兩階段審議機制」確已大幅減少監察委員在廉政案件所必須耗費之時間與精神；此外，經過兩次審議，能讓廉政案件獲得更多討論，能讓廉政委員會所做的決定（含裁罰）更臻正確。是故，監察委員兼任廉政委員會委員利大於弊。

柒、結 語

廉能政治，不僅是人民所期盼，也是政府所積極追求的目標。國父孫中山先生創立五權憲法與三民主義，其目的希望創造一個能夠長治久安政府體制。民主制度在台灣實行的成果，是世界有目共睹的，隨著民主思維的演進，陽光法案成為主權在民、由人民監督政府的利器之一，透過陽光法案的制定與執行，可以讓公職人員執行公務時趨於正軌，進一步透明化政商間之關係，排除金權政治的弊病。當前監察院為陽光四法的執行機關，監察院在五權分立下，擔任監督行政部門的工作，相較於其他單位，監察院更能夠讓人民覺得公正不阿、更能夠發揮陽光法案之效果。

此外，若與全球其他國家的監察制度相比較的話⁵³，我國監察院之地位非常特殊，在整治官箴、澄清吏治的權力上，比起其他國家來說，可以說是舉足輕重。因此，監察院更應本於獨立行使職權之使命，對於政府公職人員操守之要求，做到勿枉勿縱；畢竟公職人員影響國家機器甚巨，倘若有貪贓枉法存在，勢必讓國

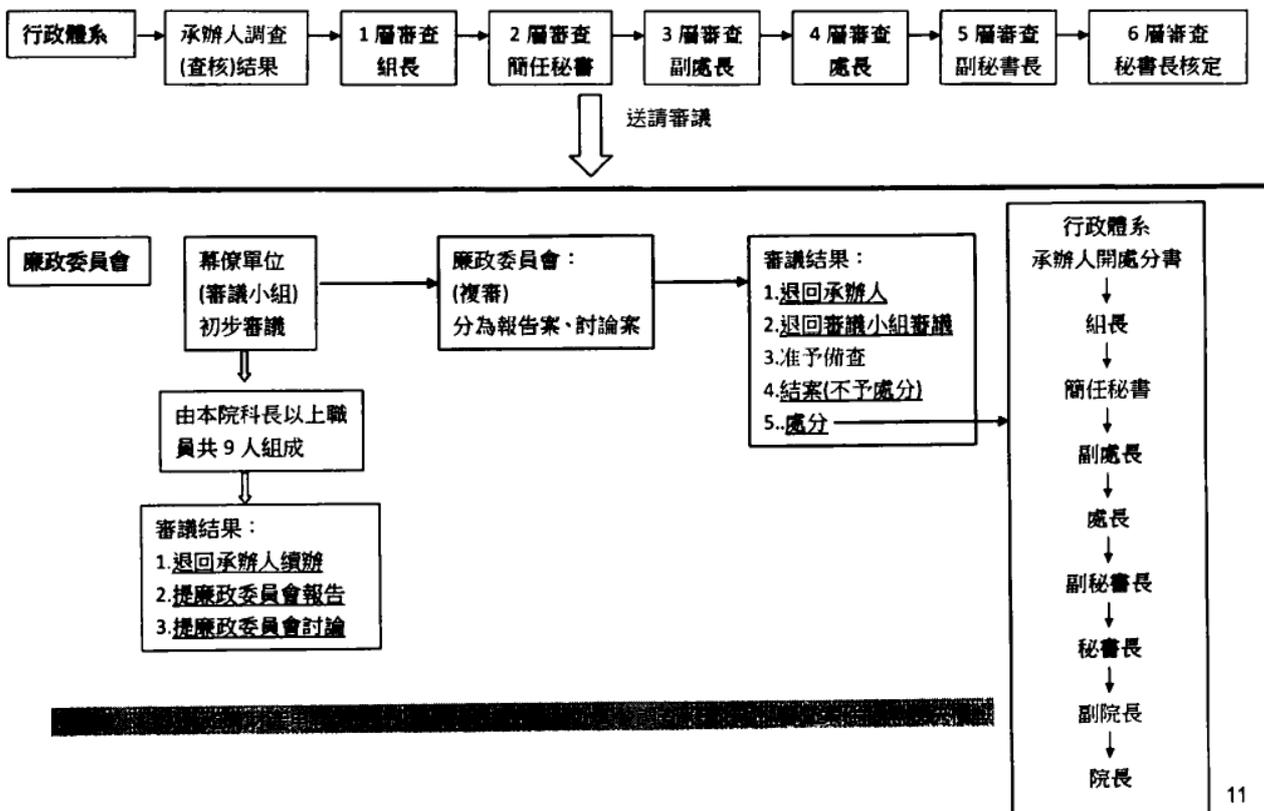
⁵² 2011 年 11 月 8 日監察院院會持續就「陽光四法案件係由廉政委員會審查、或僅由行政人員負責」進行討論；而廉政委員會亦於同月 16 日決議將此議題提報監察院委員談話會討論。

⁵³ 有關其他世界各國之監察制度，可參考：李炳南、吳豐宇，〈全球監察使略述—以功能、制度比較之觀點〉，香港廉政公署廉政建設研究中心「管治協作與誠信管理」會議，2010 年 9 月 16-18 日。（該文之詳細版本已收錄在我國監察院 2010 年 9 月出版之《世界監察制度專書》中。）

家行政效率低落。

最後，筆者在審議廉政案件之時，常常會遇到當事人對於陽光四法的規定不清楚、或是對於規範內容一知半解的狀況，如此就很容易遭受到處罰，因為陽光四法的處罰對象多為行為犯，並不因當事人是故意還是過失而有不同，如此顯見我國公職人員對於陽光法案之了解仍有進步的空間，政府應加強法治教育；此外，內部稽核制度也應強化，如此一來事前預防與事後懲處相輔相成，才能達到事倍功半的效果。最後，對於人民權利的實施也應該透過教育及宣導的方式，讓人民了解，像是政治獻金的條件為何？遊說團體如何創立？如何進行遊說？公職人員申報之財產要到哪裡查詢？等等有關人民運用自己權利之方式，來讓民主制度更圓滿，也才不枉立法院通過陽光法案、並交監察院執行之初衷，以此文與大家共勉之。

附圖一 監察院「廉政委員會兩階段審議機制」流程圖



附表一 監察院 2011 (民國 100 年) 全年、2012 (民國 101 年) 全年及 2013 年 (民國 102 年) 1-5 月公職人員財產申報案件受理及審議情形

公職人員財產申報案件受理及審議情形

	單位：件	
	100 年 12 月	100 年 1 至 12 月
受理申報件數	6,289	9,997
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	41	446
2. 審議件數	-	455
3. 處罰件數	-	52
4. 決議罰鍰金額(萬元)	-	556

公職人員財產申報案件受理及審議情形

單位：件

	101年12月	101年1至12月
受理申報件數	4,363	7,438
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	57	574
2. 審議件數	36	636
3. 處罰件數	2	31
4. 決議罰鍰金額(萬元)	12	562

公職人員財產申報案件受理及審議情形

單位：件

受理及審議情形	102年5月	102年1至5月
受理申報件數	157	1,122
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	20	115
2. 審議件數	19	163
3. 處罰件數	1	9
4. 決議罰鍰金額(萬元)	6	192

附表二 監察院 2011 (民國 100 年) 全年、2012 (民國 101 年) 全年及 2013 年 (民國 102 年) 1-5 月公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形

公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形

單位：件

	100年12月	100年1至12月
自行迴避報備案件受理件數	4	10
調查案件審議結果		
1. 提出調查報告	1	15
2. 審議件數	-	15
3. 處罰件數	-	5
4. 決議罰鍰金額(萬元)	-	368

公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形

單位：件

	101 年 12 月	101 年 1 至 12 月
自行迴避報備案件受理件數	1	24
調查案件審議結果		
1. 提出調查報告	1	14
2. 審議件數	4	15
3. 處罰件數	1	6
4. 決議罰鍰金額(萬元)	168	1,004

公職人員利益衝突迴避案件受理及審議情形

單位：件

受理及審議情形	102 年 5 月	102 年 1 至 5 月
自行迴避報備案件受理件數	1	12
調查案件審議結果		
1. 提出調查報告	2	12
2. 審議件數	4	13
3. 處罰件數	2	6
4. 決議罰鍰金額(萬元)	302	1,308

附表三 監察院 2011（民國 100 年）全年、2012（民國 101 年）全年及 2013 年（民國 102 年）1-5 月政治獻金案件受理及審議情形

政治獻金案件受理及審議情形

單位：戶；件

	100 年 12 月	100 年 1 至 12 月
擬參選人政治獻金專戶許可戶數	13	250
受理申報政治獻金會計報告書件數	5	780
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	25	369
2. 審議件數	19	169
3. 處罰件數	1	100
4. 決議罰鍰及沒入金額(萬元)	40	5,409.6

政治獻金案件受理及審議情形

單位：戶；件

	101年12月	101年1至12月
擬參選人政治獻金專戶許可戶數	2	14
受理申報政治獻金會計報告書件數	-	346
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	-	97
2. 審議件數	58	320
3. 處罰件數	53	301
4. 決議罰鍰及沒入金額(萬元)	310.7	2,912.5

政治獻金案件受理及審議情形

單位：戶；件

受理及審議情形	102年5月	102年1至5月
擬參選人政治獻金專戶許可戶數	-	3
受理申報政治獻金會計報告書件數	7	84
查核(調查)案件審議結果		
1. 提出查核(調查)報告	16	146
2. 審議件數	94	129
3. 處罰件數	-	11
4. 決議罰鍰及沒入金額(萬元)	-	150.8

附件一 陽光四法修法建議說明

為使公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法及遊說法，執行能更貼近民意，制度更臻完備。本院廉政委員會 100 年 1 月 14 日討論通過陽光四法修法建議，送請行政院作為修法參考，修法建議如下：

一、公職人員財產申報法部分：

- (一)為避免公職人員混淆申報基準日與申報期間，誤生申報不實情事及簡便行政作業，建議增定申報財產基準日規定，以就（到）職日及定期申報首日為申報財產基準日。
- (二)現行規定財產申報不實係以「故意」為處罰要件，實務上直接故意舉證困難，故大部分處罰案件均係認定為「間接故意」予以處罰，導致諸多受處罰人極端不服，認處罰機關擴張「間接故意」之範圍，將過失認定為故意，爰建議將「重大過失」亦列入處罰要件，以符實際，並避免執行上滋生爭議及困擾。

二、公職人員利益衝突迴避法部分：

- (一)依法務部函釋，公職人員代理人於代理期間亦應受利益衝突迴避法規範，惟基於法律明確性原則，建議於條文中明定，以避免爭議。
- (二)鑑於基層鄉（鎮、市）地區金額微小之交易行為（例如小吃、便當、花籃等）日常生活中徇屬常見，其情節尚難謂已達利益輸送之程度，且利益衝突迴避法適用對象亦包括公職人員之關係人，影響甚廣，允宜就受禁止之交易行為訂定一定金額門檻，避免相關人動輒觸法而生民怨。
- (三)為避免利益衝突迴避法所定罰鍰金額過高，產生輕重失衡、不符比例原則現象，建議適度下修利益衝突迴避法法定罰鍰最低額。
- (四)為符合平等原則，保障機關首長就任前原已於機關受聘僱之關係人之工作權，建議比照公務人員任用法第 26 條第 2 項規定，將各該長官就任前已受聘僱用達一定期間者之續聘僱，排除於公職人員利益衝突迴避法所定非財產上利益之範圍。

三、政治獻金法部分：

- (一)鄉（鎮、市）長擬參選人為機關首長，且多為曾任議員者轉戰跑道參選，建議延長鄉（鎮、市）長擬參選人可收受政治獻金期間，以符實際。

- (二)擬參選人收受之政治獻金如有賸餘，應於每年度申報賸餘政治獻金會計報告書。惟建議賸餘金額未達「一定金額」且經向受理申報機關辦理繳庫者，免除該年度申報義務，以符合經濟效率。
- (三)政治獻金法法定裁罰最低門檻過高，最高門檻過低，建議將本法裁罰級距修正為新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下，以應實務之需。
- (四)政黨、政治團體及擬參選人收受違法之非金錢政治獻金，應辦理繳庫時，因該非金錢政治獻金性質多有其專屬性（競選背心）、易腐壞（炒米粉）、有保存期限（杯水、罐頭）或無從拍賣（無償提供競選總部）等，建議增訂按收受捐贈時之市場價值折算其金額辦理繳庫之規定，以符實務之需。
- (五)基於維護憲法保障言論及人民集會之自由考量，建議增訂個人或團體為介入政治事務，而推動非常態性政治活動時，亦得收受政治獻金之機制。
- (六)鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人收受政治獻金多屬里鄰親友餽贈，且金額不高，為免除其開立專戶及申報會計報告書之繁瑣程序，建議增訂鄉（鎮、市）民代表及村（里）長擬參選人收受政治獻金之相關除外配套規定。

四、遊說法部分：

- (一)依遊說法規定，地方行政機關首長之裁罰機關為內政部，但所屬之副首長因係政務人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定人員，其裁罰機關反為憲政位階較高之監察院，同為地方行政機關，而正副首長分列不同之裁罰機關，恐有輕重倒置之虞。爰增列直轄市政府及縣（市）政府首長之調查及裁處機關為本院，方符公允。
- (二)依行政程序法相關規定，裁處機關本可依職權進行調查，為免實務仍生爭議，爰增列裁處機關亦得依舉發或依職權主動進行調查及裁處。

議題四

「公職人員財產申報資料公開揭露制度 與隱私權保障間之關係」

102 年 7 月 2 日下午 3 時 20 分

引言人：吳豐山 監察院監察委員

報告人：胡博硯 東吳大學法律學系助理教授

與談人：李復甸 監察院監察委員

與談人：林明鏘 臺灣大學法律學系教授

吳豐山委員引言：

第四議題談的是「公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障之關係」，公職人員財產申報法立法目的：「為端正政風，確立公職人員清廉之作為，特制定本法。」，政風當然應該端正，公職人員應該清廉，所以公職人員財產申報法是陽光法案。

個人曾擔任廉政委員會及訴願委員會的委員，讓我深深感受到，當初立法的草率。有人提到公職人員利益衝突迴避法，弟弟選上鄉長，他哥哥原本就在清潔隊工作，因為清潔隊員是一年一聘，弟弟當選鄉長，而且兄弟已經分家了，可是不能再繼續聘他，如果續聘的話要罰一百萬元，我們碰到好幾個類似的案例，假如這有道理，民國 61 年蔣中正總統任命經國先生擔任行政院長，不是要罰一百億元？但每一次民意調查都講蔣經國是最好的院長，假如當時有公職人員利益衝突迴避法的話，蔣中正一定不敢這樣做，我們不就少了一個好院長。我們常說美國是民主先進國家，甘迺迪總統任命弟弟擔任司法部長，有人開玩笑說，你是內舉不避親，他說這樣我弟弟以後當律師時，可以多一個資歷，輕鬆的帶過。

本議題討論的「公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障之關係」，就是要討論當初草率立法的結果。前一場次洪國興教授花很多時間，把一些荒唐、落伍做非常清楚的解釋。我們仔細閱讀公職人員財產申報法並拿來跟周邊幾個國家比較，可以發現我們必需要申報的公職人員之多，及申報資料強制公開，沒有商量的餘地，這兩個部分跟很多國家不一樣。需不需這麼多人申報財產？

在前面議題討論過了，至於「強制公開」這個問題，過去已經好幾次，政府在延攬人才的時候被拒絕了，因為他不願被公眾檢視財產。

每一次監察院公報刊登公職人員財產申報資料的時候，很多媒體喜歡去比較，哪位公職人員財產多。我相信當年立法的人，應該沒有想到公職人員財產申報，最後變成報章花邊新聞，制定這法律的時候，不是要幫媒體找花邊新聞。假如這個法律，已經變成政府延攬人才的障礙，應該要檢討。同樣的道理，假如這個法律強制公開的設計，在端正政風之外，與個人隱私權保障有所牴觸的時候，是不是應該有所調整？尤其是比對現行的作業程序，已與個人資料保護法有競合關係，加以檢討我覺得有必要。本人青壯年時期，在民間機構服務，中年以後才擔任公職，因此對於做老百姓跟做公職人員，在權利義務上的不同，有很強烈的感受。我的體會是國家治理應該情、理、法兼顧，要求老百姓盡太多的義務，或要求公職人員做太多的犧牲，即使合法，也不合情理，或者換一種說法，為了端正政風，要求某一些人申報財產，以便廉政單位查核、監督是對的，但是把公職人員申報的財產公布，讓社會大眾品頭論足，顯見存有很大討論空間。

胡博硯教授報告：

一、憲法及其他法規有關隱私權之保障

憲法第十二條規定秘密通訊的自由；行政程序法第四十六條第一項、第二項第三款規定，「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。……涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。」；民法第一九五條第一項，「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額」；世界人權宣言第十二條亦指出，「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」；個人資料保護法第二條個人資料：指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。

二、隱私權發展的進程

美國最高法院判決 *Katz v. United States* 隱私權法(The Privacy Act of 1974)：1.個人應有權決定其個人紀錄，何種資料得由政府蒐集、持有、應用及傳播 2.個人有權禁止其資料在取得目的外的附隨運用 3.允許個人接近且修正其紀錄 4.確保政府使用個人資料之必要性與合法性，並且使用最新且正確的資料 5.僅在公共利益必要時得允許例外使用 6.違反隱私權法者得提起民事訴訟，例外：政府機關執行所需、統計目的以及法院命令；司法院大法官 293 號解釋，銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者…；司法院大法官五八五號解釋，國家機關行使權力均須受法之節制，立法院行使憲法所賦予之權力，亦無例外，此乃法治原則之基本要求。立法院調查權之行使，依調查事項及強制方式之不同，可能分別涉及限制多種受憲法保障之人民基本權利，如憲法第八條保障之人身自由、憲法第十一條保障之消極不表意自由（司法院大法官釋字第五七七號解釋參照）、憲法第十二條保障之秘密通訊之自由、憲法第十五條所保障之營業秘密、隱私權……等等。其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（司法院大法官釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。司法院大法官釋字第六〇三號解釋，維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障(司法院大法官釋字第五八五號解釋參照)。其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保

障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。資訊自決權與隱私權 1983 年德國聯邦憲法法院人口普查法判決，在現代化的資料資訊處理下，基本法第二條第一項與第一條第一項的一般人格權包含了個人保障其所擁有之資料不受無限制的取得、儲存、使用和繼續傳播。就此而言，基本權保障個人，原則上自我決定散播與使用其個人資料之權利。只有為重大的公共利益，始能限制資訊自決權，而且必須要有憲法的基礎

三、消極的隱私權不受到侵害及積極的自我決定空間的尊重

司法院大法官釋字第六〇三號解釋「其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」

四、比例原則的運用及禁止過當的要求（Übermaßverbot）

法律對人類行為自由基礎的表現形式干預越多時，則就必須越謹慎地考慮對人民基本的自由請求權所提出的正當化事由，必須要考量除了從本人或第三人取得主管機關所希望取得之個人資料外，是否有他法得以完成該目標。倘若已無其他可資代替之方法時，如何降低影響層面，將取得資料與目的間做直接密切的連結，有其必要。

五、目的與手段的連結性及足夠的組織上與程序上的保護措施

公職人員財產申報法的功能如靜態與動態功能，公職人員財產申報法與公職人員利益衝突迴避法的連結。應申報之公職人員該為：「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十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。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。」不管該公職人員是否負有得以影響決策之職權，均預防性的全面性申報，是否合於目的與手段的連結，收集資訊的目的是什麼？比例上的要求仍有未被規範者。第六條第一項與第二項規定，「受理申報機關（構）於收受申報二個月內，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）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。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。」民選公職人員與政務官之財產公開，政務官人數的增加，公開的目的是否得以回應收集的目的。

李復甸委員與談：

一、政府的資訊收集能力強大，憲法上的隱私權保障之再思考

首先給大家介紹一個電視影集，疑犯追蹤，【Person of Interest】，是美國 CBS 電視台製作的犯罪電視影集。美國在九一一事件之後，民眾非常害怕恐怖攻擊，政府透過道路上遍布的攝影鏡頭、搜尋網路上的郵件，分析有哪些人正在從事可能的恐怖活動，過濾可疑份子等。政府開發了一套稱作「機器」（The Machine），可偵測恐怖攻擊的電腦系統。它可預測「有計畫性或經謀略策劃的犯罪」，諸如九一一事件之類的大型恐怖攻擊災難，並提供情報讓有關當局防範未然。它可以偵測一般人的暴力犯罪，於是影集主角將情報區分為重要（relevant）和不重要（irrelevant），只將重要的清單呈報給有關當局，而不重要清單則會在每天晚上刪除。但影集主角意識到，不重要清單的資料可制止許多犯罪活動和挽救人命。但政府沒有興趣處理不重要清單，影集主角決心要找到一種方法來阻

止這些犯罪。他利用程式中的一個【後門】，取得一項資訊：社會安全號碼。出現這號碼的人將參與即將發生的罪行，影集主角則想辦法阻止此類犯罪發生。這個影集告訴我們政府可以透過網路或者其他手段取得的資訊，幾乎是無所不能，但是可否以維護國家社會的公益的目的，就犧牲掉個人的憲法上的隱私權？

例如考高職擔任公職，可以預期升到多少職等要申報財產等；要否擔任監察委員，自己也會知道要信託財產；或者擔任檢察官、法官甚至是小學事務組組長，可以選擇不來，那是不是符合剛才所講的自主控制？你可以不要做，若你選擇要做，就要被鋪天蓋地的去搜索你的資料。是不是這樣子？假如說是這樣子的話，會不會造成一個現象，大家都覺得我可以不要擔任這些公務人員？從法律經濟角度上看，對社會會造成甚麼樣的結果？這類話題最近學界討論滿多，例如有一篇 Michael Sandel 的演說 Justice: What's the Right Thing to Do 就是在講利益學派，為了一個人或者一群人去犧牲另一個人，是不是符合正義，我們在財產申報的時候，對這個哲學部份可能要去想。

財產申報，透過媒體可以看到公務人員投資股票是哪一類的，哪一位公務員是買黃金，哪一位公務員有多少財產，這些事情除了滿足社會的偷窺慾之外，到底對我們政風廉潔有甚麼樣的幫助？在隱私權的保障中，財產所有和對財產價值的評斷，這些都是屬於隱私的範圍之內，這些內容目前都是沒有任何考慮的在網路上公開或閱覽，到底對於申報人有無權利上的侵害？我們似乎不能單以申報人是自己選擇擔任公職作為合理化的理由。

二、隱私權保障的觀念應配合網路世代與時俱進

因為現今社會對電腦網路的使用，隱私權的保護觀念已經和當初提出隱私權概念的時代觀念有所不同，從對抗 the right to know（有權知道）所生的 the right to be let alone（有權不讓人知道）觀念，到現在網路世代又產生一個新的想法，the right to be let forgotten（有權被遺忘）。以前人在公眾場合被看到，看過即忘，但現在是網路世代，有大量資訊留存的技術，所以資訊一旦被看到，是永遠不會被忘記。

例如台積電董事長張忠謀有一天不知何故去坐台鐵電車，這個新聞就暴露出來被貼在網路上。第一，張忠謀坐大眾交通工具不可以嗎？如此貼在網路上有無侵害他的權利？第二，一旦公開在網路上後，永遠不可能消失，幾十年後，網路

上搜尋「張忠謀」、「台鐵電車」還是會找出這段新聞。這種電腦科技讓事情不可能遭遺忘的時候，我們對於侵害權利的事實，要如何管理，要如何給個人保護，不會因為這個人擔任何種公職而有差異。

現在網路世代上，資訊有所謂的 Big Data（大數據、海量數據）的特性，使人沒有辦法脫離這些資訊這些數據，財產申報法已實行二十年，應該用新的角度來看執行的方法。

林明鏘教授與談：

本人有機會拜讀胡博硯教授的文章，首先我要講三個故事，這三個故事都是財產申報的案例，發生在我們行政院訴願委員會的訴願案件裡面，都被罰六至三十萬元，第一個案例，是位國立大學的校長，因為他往來銀行帳戶太多了，遺漏一家銀行的帳戶申報，大概一、二十萬元，結果被裁罰。第二個案例，是署立醫院的副院長，他太太住在美國，因財產申報不只申報自己財產，也要申報太太財產，他跟太太已經分居一、二十年，因為太太不願提供名下財產資料，法務部以「未必故意」，罰他六萬元。第三個例子，是一個法官，她跟先生分居已很久，她問先生財產有多少？她先生不願提供名下財產資料，她沒辦法申報先生的財產，一樣被處罰。

財產申報有很多處罰案例，其實不是很公平，雖然法定處罰要件是故意，但實務上「故意」被推定為「未必故意」的類型，其實大部分是「過失」而非故意。財產申報為什麼在西方社會做得到，在東方卻做不到。因為在東方社會財產是不露白、不公開的，西方社會財產原則是公開的，跟我們不太一樣，我們中國社會，除錢不露白之外，還有太多所謂的人頭可以使用，雖然有很多錢，但錢都不掛在你身上，所以查核的難度要比西方社會更高，但並不是這樣就能否定財產申報法的正向作用。

我認為隱私權是可以限制的，但是要有個限度，憲法第二十三條有比例原則，要適當、必要、均衡，我們可以一項一項對現行公職人員財產申報法事項，針對其適當、必要、均衡來加以考量。第一個，申報範圍，向監察院申報財產人數就高達八千多人，全國有六萬多人要申報財產，有沒有範圍過大？這是第一個問題。公職人員財產申報有沒有成效，我覺得有一部分有成效，不是只有滿足偷

窺者慾望。上網去查的人，每年都有八千多人。範圍有沒有過大，連分居配偶、未成年子女都要申報，未成年子女財產視為父母財產的一部分，這現象可以理解，因為我們中國人家族吸收個人人格，為傳統的思想，現在配偶財產也要申報，在這三個案例裡面，有二個案子是涉及配偶的問題，萬一配偶本身不需要申報，因為先生或太太關係必需要申報，這有沒有過分擾民，到底申報範圍要不要大到目前的六萬多人？

第二問題，公開揭露範圍，應不應該做等次的分別，依公職人員財產申報法第六條規定，分成三種方式，一是供人查閱、二是刊登公報、三是上網公告，那有沒有第四種，即不供人查閱，也不供人刊登公報，也不上網公告，僅供機關存查的態樣，這是侵害最輕微的方式，為什麼不能採第四種方式，存查就好？在重大貪瀆案件中，有沒有申報財產？有。但有沒有從中找到問題？好像從沒找到過，所以我們針對公開揭露方式效力，應該要做徹底檢討。

第三個，是罰則規定，因為財產申報不實，陳愛娥教授今天論文有提到調查事實不是那麼簡單。前場次報告也說，申報財產的案件數量堆積如山，是很不容易查核真偽的，查核要用罰則來加以處罰的話，要特別注意到它的適當、必要、均衡。有些情形可以視為「過失」情形，但是不是「故意」，在實務上因擴大解釋「未必故意」，致生冤案。行政機關為什麼不是將他已調查出之財產狀況列一個表格，讓申報人簽名就好了，需要的話，就讓他補一些沒辦法查出來的財產狀況申報，像我們現在財產都有總歸戶，有關財產狀況、不動產狀況，都可以查得出來，可幫申報義務人查一下。有些人超過時間不知道，各機關人事單位也應該主動跟他提醒申報財產。

第四個，是有關財產申報的範圍，這是值得考慮的，申報的範圍應不應該做限縮，我們說華人世界財產傳統上是隱密的，不是公開的，隱密是一種傳統，這是五千年華人社會的現象，不是一個法令就能夠移風易俗看到成效，但我覺得公職財產法律存在有他的必要性，只是針對申報人、財產公布範圍、揭露方式、罰則，甚至一些必要的行政調查、公益信託的部分可以進一步改善，我們或許可以把每一個事項、應該修改的部分，逐一表列建議，希望法務部能提出新版合理之修正草案，以減少冤案！

公職人員財產申報資料公開揭露制度 與隱私權保障間之關係

胡博硯¹

目 次

- 壹、前言
- 貳、憲法上隱私權之保障
 - 一、隱私權之內涵與肯認
 - 二、資訊自決權與資訊隱私權的區別與要求
- 參、限制隱私權的正當化事由
 - 一、限制個人隱私的正當化事由
 - 二、比例原則的具體運用
- 肆、公職人員財產申報法的合憲性審查
 - 一、公職人員財產申報法與基本權的限制與正當化事由
 - 二、申報對象的問題
 - 三、申報標的與公開的問題
- 伍、代結語-持續向前的公職人員財產申報制度

壹、前 言

作為陽光法案的「公職人員財產申報法」制定於民國八十二年，其間曾經過數次修正，使其逐步的完整化，例如申報人員範圍的擴充等，經過二十年的發展，對於我國公務員貪瀆的防治頗有成效。

然而，該法除了強制性的要求公職人員必須要申報財產甚或是信託財產外，依據該法第 6 條第 1 項與第 2 項規定，「受理申報機關（構）於收受申報二個月內，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）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查

¹ 東吳大學法律學系助理教授

閱。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。」在此之下，備受詬病的問題在於，是否會有洩漏公職人員個資之問題。關於個人隱私權之保護，於我國個人資料保護法中均有規範，例如行政程序法第 46 條第 1 項、第 2 項第 3 款規定，「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。……涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。」民法第 195 條第 1 項規定，「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額」。甚或於世界人權宣言第 12 條亦指出，「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」事實上，雖然隱私權並非憲法明文之基本權，但司法院大法官於釋字第 293、509、535、585、603 號解釋多次強調隱私權為基本權利。

而近年來由於個資外洩的問題日益嚴重，為求完整性的保護，個人資料保護法亦於前年修正完成後於去年實施。依據該法規定，個人資料為：自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。如此一來，公務員個人之財產狀況，顯然為公務員之個人資料。雖然，於法律規定下，得蒐集公務員之個人財產狀況，但整體而言，仍然是對於公務人員之隱私權保障有所侵害。且在我國公職人員財產申報法第 2 條規定，應申報之公職人員人數甚多，即便是一般的法官與檢察官，亦負有申報之義務。如此一來，不免對於其在憲法上的合憲性有所質疑。而近幾年來，隱私權作為憲法上之基本權已為大法官所肯認，而爭議甚多的個人資料保護法於去年上路後，我國正式進入了一個嚴格的個資保護時代。如此一來，雖有形式法律依據之公職人員財產申報制度，是否應有相應的調整，不無討論的空間。本文首先從隱私權於憲法中之地位談起，其次就限制隱私權的合憲性事由加以說明，最後就現行的強制公開等手段加以檢討，並希望在平衡公共利益與個人隱私保護下，求得一個最佳的平衡。

貳、憲法上隱私權之保障

公職人員財產申報法乃是強制公開公職人員之財產狀況，就此來說，顯然將個人之資料向主管機關申報後，由主管機關加以公開，因此一般的思考均認為對於隱私權乃是一種限制²。

一、隱私權之內涵與肯認

我國憲法當中並沒有隱私權之規範，較可以相應之規範為憲法第 12 條規定之秘密通訊的自由。由於並沒有明確規定，因此無從藉由憲法明文規範一探其內容。對於隱私權，學者劉靜怡從美國法的觀點整理出，隱私權乃是強調不受干擾的權利，個人擁有控制與自己有關之資訊的權利，依據其自主意志決定其個人資訊應如何使用，藉此保護其完整的身分定位與自我認同。換言之，藉此保有免於環境外加之不必要影響的權利，甚至可以選擇離群索居、不受困擾與不受侵犯的權利，這才是維護個人基本尊嚴的最終目標，也是隱私權保障的目標³。整體來說，隱私權乃是指攸關個人一身，得拒絕他人知悉之所有訊息的總稱⁴。此一訊息範圍甚廣包含個人出身、健康資料、基因資訊等均屬之。對此我們可藉由個人資料保護法第 2 條有關個人資料的定義來一窺梗概。該法所指之個人資料係指自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。

關於隱私權一般來說均將其溯源自美國聯邦最高法院 1967 年 *Katz v. United States* 判決⁵，在該判決中美國聯邦最高法院首度論及個人隱私權之保障，以及法律執行上所涉及之利益⁶。美國最高法院認為憲法增修條文第 4 條之

² 劉宏恩，公務人員財產申報法之功能與侷限-從比較法觀點論我國現行法缺失，律師通訊第 183 期，1994 年 12 月，頁 49。

³ 劉靜怡，隱私權的哲學基礎、憲法保障及相關辯論，月旦法學教室第 46 期，2006 年 8 月，頁 43。

⁴ 李惠宗，憲法要義，修訂五版，2012 年，頁 380。

⁵ 389 U. S. 347, 88 S. Ct. 507, 19 L. Ed. 2d 576.

⁶ 雖然該案件乃是因為上訴人在電話亭中涉及非法賭博之談話，為執法者所設置之監聽設備所錄得，因此上訴人主張該作法違反美國憲法增修條文第 4 條之規定。參見郭介恆，行政調查與隱私權，收錄於台灣行政法學會編，行政調查之建置與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，2009 年，頁 11。

規範目的包含了保障人民在其期待隱私(expectation of privacy)之領域有不受政府之搜索，而期待隱私指的是個人主觀上之期待及社會客觀上認為可得期待享有之隱私空間。1974年美國制定隱私權法(The Privacy Act of 1974)，該法要求1. 個人應有權決定其個人紀錄，何種資料得由政府蒐集、持有、應用及傳播；2. 個人有權禁止其資料在取得目的外的附隨運用；3. 允許個人接近且修正其紀錄；4. 確保政府使用個人資料之必要性與合法性，並且使用最新且正確的資料；5. 僅在公共利益必要時得允許例外使用；6. 違反隱私權法者得提起民事訴訟。雖然如此但該法仍指出如政府機關執行所需、統計目的以及法院命令下，仍可未經當事人同意取得個人資料⁷。

在我國法上，隱私權於憲法上的根源不僅是憲法第12條規範，此一源於民法人格權規定之權利，最終可以回溯到對於人性尊嚴的尊重。而司法院大法官最初於釋字第293號解釋提到隱私權，後再關於警察臨檢的釋字第535號解釋提及對隱私權之侵害。釋字第585號解釋雖然針對真相調查委員會作成解釋但大法官也指出，「其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。」而對於隱私權說明最為清楚的則是釋字第603號解釋，大法官援引釋字第585號解釋指出，「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障。」但大法官同時也指出該權利在合於憲法第23條之規定，是可以被限制的。

簡單來說大法官認為隱私權乃是基於人性尊嚴之要求，雖無憲法明文規範，但也為憲法第22條所保障。但是大法官進一步的用語並非僅是提及隱私權，大法官毋寧使用了一個在德國法制上較常使用的概念資訊自決的要求。大法官於釋

⁷ 郭介恆，行政調查與隱私權，收錄於台灣行政法學會編，行政調查之建置與人權保障/行政訴訟之前置救濟方法與程序，2009年，頁16-17；李震山編，人性尊嚴與人權保障，2009年，頁216。

字第 603 號解釋解釋理由書中即指出，「指紋為人格權、隱私權及資訊自決權保護之個人資料，國家對之蒐集與利用，於公眾有重大利益，而符合比例原則之前提下，得以法律為之。」在此，所涉及的不僅僅資訊的保護，毋寧更進一步的要去探究是否應提供該資訊。有學者也直接指出，我國在司法實務與理論上，關於個人資料的部分，已經從隱私權或人格權進一步的類型化為資訊的隱私或自決⁸。

二、資訊自決權與資訊隱私權的區別與要求

資訊自決權之概念為國內較不熟悉，該用語最早出現在德國聯邦憲法法院 1983 年所作成之「人口普查法」判決⁹，於該判決中將資訊自決列為一般人格權的表現¹⁰。該判決指出「在現代化的資料資訊處理下，基本法第 2 條第 1 項與第 1 條第 1 項的一般人格權包含了個人保障其所擁有之資料不受無限制的取得、儲存、使用和繼續傳播。就此而言，基本權保障個人，原則上自我決定散播與使用其個人資料之權利。¹¹」在未正式的宣告該權利之前聯邦憲法法院於 1969 年 7 月 16 日作成之 Mikrozensusbeschluss 國家基於統計對個人所做的調查有其界限，該界線為不得侵害個人生活形成的不可侵犯的領域，該概念又於其後的數個判決中再度的被宣示。

而 1988 年所謂的「監護宣告判決(Entmündigungs-Entscheidung)」¹²進一步的宣示資訊自決權的範圍並不限於個人資料保護上。因此就不會有限於特定範圍，以及必須要去界定個人資料的問題。

當然資訊自決也非不可限制，1983 年的人口普查法案即指出，資訊自決權僅為重大的公共利益時，才允許限制資訊自決權，此項限制需要一個合於憲法要求的法律基礎，該法律規範必須要合於法律明確性之法治國原則的要求。立法者亦必須考量的比例原則，以及在組織與程序上採取預防措施，以防免人格權受到侵害¹³。

⁸ 李震山，論資訊自決權，收錄於李震山編，人性尊嚴與人權保障，2009 年，頁 211。

⁹ 美國法絕少利用該名詞，參見李震山，論資訊自決權，收錄於李震山編，人性尊嚴與人權保障，2009 年，頁 216。

¹⁰ Hans-Ullrich Gallwas, Der allgemeine Konflikt zwischen dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung und der Informationsfreiheit, NJW 1992, S. 2787.

¹¹ BVerfGE 65, 1ff.

¹² BVerfGE 78, 77ff.

¹³ BVerfGE 65, 1ff.

而此種資訊自決雖在用語上與一般想像的源自於美國法的資訊隱私權 (information privacy) 有間，但在運用上卻往往彼此互換，混為一談¹⁴。對此，學者李震山教授指出，在現在資訊時代下，有必要去提出資訊權的概念，而在此一概念下包含了要求國家必須要公開或提供資訊，以供人民做各種目的利用之資訊自由。另一方面，資訊權包含了資訊隱私權與資訊自決權¹⁵。同樣的，劉靜怡教授也指出，基於人性尊嚴下隱私權的保障，有消極的保障資訊隱私權不受到侵害，更必須積極的保障個人對於其自身資料有自我決定空間¹⁶。邱文聰教授也指出，資訊自決重視對於個人資訊的自主決定，乃是一種行為自由用以對抗對個人處分使用個人資訊行為自由的外在妨礙。而資訊的隱私權則在維護個人人格的內在形成的彈性空間。兩者的不同內涵與性質會形成不同保障範圍，資訊隱私為了保障人格內在的形成空間，必須針對蒐集利用個人資訊已進行知識與權力生產的各種活動予以約束控制，而不僅因外在行動自由未受壓抑箝制而輕易鬆手，因此即使資訊自決未受侵害，也不必然的就可以獲得保障。相反地雖然只有被蒐集利用於知識與權力生產上發揮人格形塑作用的個人資料，才是資訊隱私權透過個人資料保護法要保障的對象。在此之下兩者的範圍有絕大部分是重疊的，但是兩者不同如果將資訊隱私等同於資訊自決，將會使所有的個人資料保護都提升到保障人格形成之資訊隱私的高度¹⁷。

前述的論述，由於外國文獻的不同，因此各自使用著美國或者是德國的用語，在絕大部分的討論上，也通常加以混用。筆者，在此以為倘若我們從人性尊嚴的立場去做討論，則在不許可外界取得資訊外，自我的將資訊的提供，恐怕是更必須要去保障的。而在我國大法官不管在釋字第 585 號解釋或者是第 603 號解釋，基本上所強調的就是基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制。就此來說，不

¹⁴ 邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分-評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題，月旦法學雜誌第 168 期，2009 年 5 月，頁 172 以下；Werner Heun, *Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland*, 2012, S. 239.

¹⁵ 李震山，資訊時代下「資訊權」入憲之芻議，律師雜誌第 307 期，2005 年 4 月，頁 21-23。

¹⁶ 劉靜怡，隱私權的哲學基礎、憲法保障及相關辯論，月旦法學教室第 46 期，2006 年 8 月，頁 49。

¹⁷ 邱文聰，從資訊自決與資訊隱私的概念區分-評「電腦處理個人資料保護法修正草案」的結構性問題，月旦法學雜誌第 168 期，2009 年 5 月，頁 177。

管資訊的隱私或者是自決都應該在憲法保障範圍。而此一權利並非不可限制，司法院大法官釋字第 603 號解釋即指出，「其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」

參、限制隱私權的正當化事由

一、限制個人隱私的正當化事由

但是個人資料所包含的範圍甚多，從與個人身體特徵相關的指紋、病歷資料，乃至於個人通訊資料，或者是在校成績，均可以指稱為其個人資料。因此，如果不將資料範圍作所限縮，則即便得以限制也無從說明，應在何種情況下才合於憲法規範。在此德國學理上有提出所謂的範疇理論(Sphärentheorie)，換言之，即將與個人相關之範圍分為內心最深處的範疇(私密範疇，Intimsphäre)、私人生活範疇(Privatsphäre)以及社會範疇(Sozialsphäre)¹⁸。

私密範疇為人類自由僅存的、不受侵犯的領域，他涉及個人內在情感與思想世界，基於個人人格個性的表現，對此一領域內的活動，應受最嚴密的保護，而無法容忍公權力侵害¹⁹。私人範疇指的是不公開於社會的生活，通常指的是居家與家庭生活²⁰。此領域涵蓋至私人之對話、信件或日記等。但由於這個領域的活動也與外界產生一定程度的接觸，因此非受絕對的保護，而是在嚴格的比例原則要求下去做審查。而最外部的社會領域(Sozialsphäre)，則指人類與外界公開場合的聯繫。但相較於前二範疇，個人在社會範疇中所展現出的人格特性受到的保護較少，相對地，可以對之干預的要求就較為寬鬆²¹。此一理論可以進一步了解一般人格權，並且可以對於一般人格權侵害做進一步的歸類。但是缺點在於無法

¹⁸ Richter/Schuppert/Bumke, Casebook Verfassungsrecht, 4. Aufl., 2001, S. 83; Werner Heun, Die Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland, 2012, S. 240.

¹⁹ Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 20 Aufl., 2004, S. 89.

²⁰ Richter/Schuppert/Bumke, Casebook Verfassungsrecht, 4. Aufl., 2001, S. 83.

²¹ 陳仲妮，[論新聞自由與公眾人物隱私權之衝突與調和—以歐洲人權法院卡洛琳公主訴德國案\(VONHANNOVER v. GERMANY\) 為中心](#)，東吳大學法律學系碩士論文，2008 年，頁 66。

明確地去區分三個不同的範疇，尤其不可限制的核心領域與私人領域²²。

二、比例原則的具體運用

如依前述的範疇理論，則與個人生活最為隱私的部分，國家公權力無法介入，雖不容易辨明，但應屬例外狀況。而關於限制隱私權一事，倘若並無涉及到其他人之基本權，則在合憲秩序上，除了形式法律要求外，應考量到比例原則²³。而就一般行動自由與人性尊嚴的限制上，基於禁止過當的要求(Übermaßverbot)，德國聯邦憲法法院要求「法律對人類行為自由基礎的表現形式干預越多時，則就必須越謹慎地考慮對人民基本的自由請求權所提出的正當化事由」²⁴。在此，具備有正當化的要求，在最小侵害上，必須要考量除了從本人或第三人取得主管機關所希望取得之個人資料外，是否有他法得以完成該目標。倘若已無其他可資代替之方法時，如何降低影響層面，將取得資料與目的間做直接密切的連結，有其必要。

而觀察司法院釋字第 293 號解釋以降之大法官見解，凡大法官指出隱私權必須要被保障者，則通常都藉此得出合憲或者是違憲結果，例如釋字第 689 號解釋關於社會秩序維護法第 89 條第 2 款規定，大法官指出：「旨在保護個人之行動自由、免於身心傷害之身體權、及於公共場域中得合理期待不受侵擾之自由與個人資料自主權，而處罰無正當理由，且經勸阻後仍繼續跟追之行為，與法律明確性原則尚無牴觸。」釋字第 603 號解釋更是指出「指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。」所以，凡是涉及到隱私權保障者，受審查之規範均凶多吉少²⁵。但亦非無法對此限制加以正當化，而如何使其正當化，在此大法官於釋字第 603 號解釋針對戶籍法全面性的蒐集人民指紋一事曾指出，「國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。主

²² Richter/Schuppert/Bumke, Casebook Verfassungsrecht, 4. Aufl., 2001, S. 83.

²³ BVerfGE 65, 1, 44; Pieroth/Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 20. Aufl., 2004, S. 91; Jarass/Pieroth, Grundgesetz, 12. Aufl., 2012, S. 83-84.

²⁴ BVerfGE 17, 306, 314.

²⁵ 廖元豪，高深莫測，抑或亂中有序？——論現任大法官在基本權利案件中的「審查基準」，中研院法學期刊第 2 期，2008 年 3 月，頁 9。

管機關尤應配合當代科技發展，運用足以確保資訊正確及安全之方式為之，並對所蒐集之指紋檔案採取組織上與程序上必要之防護措施，以符憲法保障人民資訊隱私權之本旨。」就此乃採所謂的嚴格的審查標準，除了必須要有一個重大的公共利益要求外，更在採取之手段與方法間必須要有一個密切的關連性²⁶。而大法官更指出必須要採取組織上與程序上必要之防護措施。

肆、公職人員財產申報法的合憲性審查

一、公職人員財產申報法與基本權的限制與正當化事由

承前所述，公職人員財產申報乃是對於公職人員的資訊隱私與自主權作限制。依據公職人員財產申報法第 2 條以下之規定，該法第 2 條所規定之公職人員應申報財產，而該法第 6 條復規定「受理申報機關（構）於收受申報二個月內，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）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。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。申報資料之審核及查閱辦法，由行政院會同考試院、監察院定之。」除此之外，尚有公職人員財產信託之問題，因此並非僅是單純的不使人得知個人資料，毋寧是強迫的提出，甚至涉及到財產權的限制，但此點非本文討論之重點。

但如前所述，隱私權並非全然的保障而不可限制，例如雖然有憲法第 12 條秘密通訊自由，但是仍可能依據通訊保障及監察法之規定，在符合該法第 5 條所定之罪名，以及申請核准程序下，對於人民之通訊加以限制。而其正當化的事由在於進行犯罪偵查以及國家安全工作所必要。同樣的，公職人員財產申報法作為所謂的陽光法案的一部分，其用意在於透過公職人員財產狀況的透明化以監督公職人員是否受有不當利益或者是利用職權來為營利行為²⁷。就此而言，有一定的

²⁶ 李惠宗，領取國民身分證按捺指紋違憲性之探討——從法學方法論評大法官釋字第 603 號解釋，月旦法學雜誌第 126 期，2005 年 11 月，頁 174；廖元豪，高深莫測，抑或亂中有序？——論現任大法官在基本權利案件中的「審查基準」，中研院法學期刊第 2 期，2008 年 3 月，頁。

²⁷ 劉宏恩，公務人員財產申報法之功能與侷限-從比較法觀點論我國現行法缺失，律師通訊第

正當化事由，但此一正當化事由並不一定代表限制即為合理，此點從釋字第 603 號解釋即可明確得知。

公職人員財產申報法制定於民國 82 年，期間有數次修正。而該法在功能上，劉宏恩教授將其分為靜態的管制與動態的管理。在靜態的管制上，該法可以作為其他法令的管制依據，例如公務員服務法第 13 條第 1 項規定，「公務員不得經營商業或投機事業。但投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦、交通或新聞出版事業，為股份有限公司股東，兩合公司之有限責任股東，或非執行業務之有限公司股東，而其所有股份總額未超過其所投資公司股本總額百分之十者，不在此限。」亦可作為判斷是否適任以及是否有利益衝突之依據。依據公職人員利益衝突迴避法第 3 條規定該法所定公職人員之關係人，其範圍為：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、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。該法第 9 條復規定，「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」。但是公職人員利益衝突迴避法中對於「公職人員」一詞並無定義，而是援用公職人員財產申報法之規定。

另一方面上有動態的管制意涵，可以規範公職人員交易及獲利行為，增加公職人員從事不法活動的成本並且有促進民眾參與與公共監督之用。

二、申報對象的問題

如前所述，目前除了公職人員本人必須申報外，亦包含了其未成年子女與配偶。然而，配偶與未成年子女與國家並無公務員任用關係，是否應受此一限制，不無疑問。然而，倘若不加以限制，則必然失其防治效果。但是另外一個問題是公職人員財產申報法於民國 97 年修法之後，應申報之公職人員為：

- 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十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。
- 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。

在此之下，應申報之對象成長至 5 萬 5 千餘人。然而，應申報財產之公職人員卻不一定是有權決定之人，則此種限制恐怕過廣。例如多位知名導演，受新聞局之託出任財團法人國家電影資料館基金會董事，但依據公職人員財產申報法之規定該基金會之董事必須申報財產，多位導演認為並未領有該基金會之薪資，卻要受如此之規範大為不滿因而辭職²⁸。如前所述，公職人員利益衝突迴避法中公職人員之定義乃是援用公職人員財產申報法之規定，則可能會連帶導致，關係人的範圍過於廣泛²⁹。

而就第 2 條而言，不管該公職人員是否負有得以影響決策之職權，均預防性的全面性申報，即是可質疑之點。例如第 4 款之有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。或是第 10 款之法官、檢察官、行政執行官、軍法官。倘若法官等人有可能藉由其在個別案件上的影響力去為不法情事，則一般公務員於承辦該業

²⁸ 參見 http://www.awakeningtw.com/awakening/news_center/show.php?itemid=2126 (2013 年 6 月 21 日查閱)

²⁹ 胡博硯，公職人員利益衝突迴避法規範對象與範圍之探究，台灣法學雜誌第 190 期，2011 年 12 月，頁 49。

務時亦可能為之。另一方面，近幾年從貪瀆案件當中可以得知，縣市長之機要人員、約聘僱人員卻可能利用職權為不法情事³⁰，卻不一定要申報財產。如此一來，此種全面性的預防措施，是否真的全面，則不無疑義。事實上，第 2 條第 1 項第 13 款與第 4 項分別已規定，「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。」；「前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）之核可後，指定其申報財產。」因此，得減少必然申報之範圍而善加利用此一條款，命令各該公務員申報財產。

三、申報標的與公開的問題

該法第 5 條規定，應申報之財產為「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。」除此之外，更應申報取得原因，以及不動產、船舶、汽車及航空器係於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額。就此來說，於防範未然上應屬足夠。但是於申報後，於財產公開上依據第 6 條第 1 項與第 2 項之狀況，可分為總統、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）長等人員以及一般公職人員。倘若為後者，受理申報機關於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。此外，總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。而若為總統、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，即民選公職人員與政務人員，其所申報資料，除應列冊供人查閱外，應定期刊登政府公報並上網公告。

在上述規定下，一般公職人員負有申報之義務，但在資訊公開上，並非主動公開，而民選公職人員以及政務人員則必須要主動公開。有學者認為因為民選公職人員與政務人員為志願性公眾人物，較人民享有較高之聲望與社會地位，並且有更大的權力與機會去打消不實言論或反制隱私權的侵害，因此應接受公眾之監

³⁰ 例如台北縣長機要秘書麥安懷案、青輔會主委機要秘書案。參見
<http://www.cna.com.tw/News/aSOC/201301160374-1.aspx> (2013 年 6 月 21 日查閱)、
<http://www.libertytimes.com.tw/2012/new/dec/22/today-t3.htm> (2013 年 6 月 21 日查閱)

督³¹。然而，就資訊自決的限制而言，該民選公職人員與政務人員及一般公職人員均受有限制。此點來說，並無不同。

另一方面，我國政務人員數量逐漸增加，依據政務人員退職撫卹條例之規定，政務人員包含依憲法規定由總統任命之人員及特任、特派之人員；依憲法規定由總統提名，經立法院同意任命之人員；依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人員；其他依法律規定之中央或地方政府比照簡任第十二職等以上職務之人員。又地方制度法第 56 條第 2 項規定，「縣（市）政府置秘書長一人，由縣（市）長依公務人員任用法任免；其一級單位主管及所屬一級機關首長，除主計、人事、警察、稅捐及政風之主管或首長，依專屬人事管理法律任免，其總數二分之一得列政務職，其職務比照簡任第十二職等，其餘均由縣（市）長依法任免之。」如此一來，有部分縣市局處長適用政務官公開之規定，有部分不適用之，如何區別。就實際效果而言，是否公開即必然會得到正面的效應，從陳水扁總統的例子似乎不是如此，公眾的監督毋寧僅是聊備一格。顯然對於公職人員申報資料的真實性的實質審查，比起單純的公開，更有意義，此處不無重新規劃之必要。

伍、代結語-持續向前的公職人員財產申報制度

公職人員財產申報法實施迄今滿二十年，成效卓著，而相較於其他國家，除了 1978 年後美國早已開始制定國會議員、行政官員等之財產申報，日本也於 1992 年制定國會議員資產公開法，南韓於 1981 年制定了公職者倫理法等規範，德國也於 2009 年制定國會議員行為法增加國會議員兼職公開的規定，各種努力莫不希望透過公開化的要求，來達成防治貪瀆的目的。而我國這二十年來，公務員廉潔程度雖有提高，但貪瀆案件仍層出不窮，應該要去考量周延且不過於侵害人民基本權利之法律規範，以求進步。

³¹ 劉宏恩，公務人員財產申報法之功能與侷限-從比較法觀點論我國現行法缺失，律師通訊第 183 期，1994 年 12 月，頁 49。

第二場自由發言與回應

提問一(環保署王仲卿副大隊長)：

今天從早上聽到下午，瞭解到從制度面、法律面、實務面作深入的探討，這部分第三場次的議題，跟同仁所接觸到的朋友，得到的訊息都一樣。即財產申報為了達到陽光的目的，造成勞民傷財，一個制度的推動，要考慮到行政成本，剛剛看就知道，幾乎沒有從財產申報抓到所謂貪污的狀況。今天收穫很多，瞭解到監察院對這方面非常的重視，雖然有點晚，但是很高興，面臨到成長的時候，成年禮時作一個檢討。第一個問題是制度面的部分，實務上面一些改善的措施，例如發現各年各個時段財產有異常的，要作一個深入的探討，大概是民眾檢舉、針對個案探討。第二個部分就是，綜合所得稅，大家都用財產總歸戶很方便，剛剛洪教授有提到，我也非常贊同。第一個問題：如果申報時，敘明有困難，需要職務調整為免申報財產的職務，機關是不是要處理，機關如果處理是怎麼處理，機關沒有處理，是否有失職責？第二個問題：如果財產申報，配偶的部分，比較嚴重的是，配偶不管你，那是你家的事情，到最後變成兩敗俱傷，造成一個社會家庭問題。

胡博硯教授：

我是覺得這裡主要應該是屬於前一場報告人的問題，自己是覺得說，既然已經財產總歸戶完，其實我們不需要當事人自己去整理自己的資料，只要當事人「同意」提出這個資料就好。因為我們確實也在實務上看到，很多當事人對於自己的資料其實是不夠瞭解的，對於要申報的內容很多也不是在財產總歸戶中發生的爭議，例如珠寶當中的什麼東西是不是要申報，那是涉及其他有價值之財產，如果我們不去細查不會知道；像有些學者擔任政務官的，他們申報自己的著作，認為著作有價值，有些學者沒有申報，因為他們認為自己的著作沒有價值，諸如此類的問題都是要去解決的。另外一個問題，配偶如果不申報財產，雖其不擔任該職務，但如果配偶不申報的話，恐怕就會成為該公職人員第一個最大的人頭戶了，因為我連這個防免都不用防免了。我們要強化避免、增加貪瀆的成本，第一個人頭戶就不去避免的話，恐怕在達成的目的而言很難去回應的。

洪國興教授：

剛剛講到配偶協調的問題，在我的論文的建議裡面，假設我們透過網路蒐集資料，假如是法律上的配偶的話，都能透過總歸戶的方式解決。另外一個問題，如果透過網路把配偶的財產蒐集來，會不會也會造成夫妻之間的爭端，配偶認為沒有經過他(她)的「同意」，不知道在法制面，有沒有解決的方案。

提問一(環保署王仲卿副大隊長)補充：

因為你知道配偶已經不會配合你申報了，你每年申報都有這個情形，到時候被查到你可能會被處罰；我們有一個同事，配偶不配合，這個同事可能每年都要被罰，離職的時候也要被罰，搞不好連退休金都沒了，所以希望可以職務調整。

洪國興教授：

這個其實應該是超出我的論文的問題，但依之前我在申報處服務期間，其實也遇過類似的例子，除了制度面的考量之外，還是要回歸到事理跟人情面的考量，如果有相當的事實證明申報人已經盡了全力，沒有辦法讓配偶配合，這時候其實是可以不予裁罰的。

提問二(行政院海巡署許文魁專員)：

有關財產法與利衝法，主持人講到說哥哥當首長，弟弟就失業的問題，想說當時可能是以防堵利益輸送的角度。剛剛教授有提到東方跟西方的家庭背景觀念不一樣，像之前我國一個留日的學生在日本被殺害，犯罪的男學生，全家可能都會蒙羞，跟西方社會很不一樣，他們講求個人，我們講求家族。我的問題就是，如果這個人要擔任這個要申報財產職位時，是不是要先「通知」他的配偶，他擔任了這個職位身為他的配偶就有義務要申報財產；利衝法亦同，在他擔任這個職位之前「通知」他的關係人，如果他擔任這個職位關係人就必須離職，看是得到關係人的「同意」，或是至少做到「通知」的動作，才不會這些必須申報財產或是必須離職的親人遭受「突襲」。現行底下是否能以「通知」或是甚至需要「同意」他們擔任這個職務，才能保障相關親屬的權益？

胡博硯教授：

可能沒有辦法做到，基本上人民有選舉及被選舉權，及應考試服公職之權利。這

個應該是自己家裡要去協調的問題，不太可能提到憲法的層次，去讓機關用這個通知或同意去限制基本權利，這是屬於家庭裡私生活自我協調性的問題。只是說我們應該要處理的是，如果配偶不同意「公開」自己財產的時候怎麼解決？這是一個很現實的問題，例如那個公務員原來不用申報財產，突然變成十職等主管要申報財產，請問：你要他太太「同意」主管升遷嗎？這是沒有辦法達成的，這個部分其實應該在是否有故意不申報財產中去認定。而我們還會有一個更嚴重的問題是，我們還會把被處罰的名單公告這件事，在陽光法案主題網網站上公告被處罰者的名單讓其眾所皆知，其實也是一種侵害，因為我們目前有在公布被處罰者姓名的，只有性侵害的案件才有。

大會總結

趙昌平委員

大家好！大家辛苦了，今天上下午時間非常的長，到現在為止，各位貴賓仍舊能夠在此參與，令人非常感佩。

今天十分感謝中央大學陳英鈐教授所為專題報告，指出公職人員財產申報功能應有預防利益衝突與減少不法致富之效果，期許以預防利益衝突重新架構財產申報法；臺北大學陳愛娥副教授從財產申報查核層面，解析行政調查權之範圍與界限，提供本院進行行政調查時，更能把持法律界限，強化查核權限以查明事實；實踐大學洪國興教授更是依其過去在本院公職人員財產申報處擔任處長的實務經驗，秉持其資訊專業，建言本院利用資訊通信的技術，也就是 ICT，來進行業務流程改進；東吳大學胡博硯教授從隱私權在憲法中之地位，說明限制隱私權的合憲性，進而檢討現行公職人員財產申報法強制公開等等規定與手段，希望在公共利益與個人隱私權的保護之間，求得最好的平衡，可以說立論都非常的精闢而且有獨到的見解。與會來賓亦提出很多問題，就教於專家學者，討論非常熱烈，可見各界對於公職人員財產申報法都有深切的期望。

本次研討會能順利進行，成果豐碩，也要感謝擔任引言人東吳大學法學院洪家殷院長、本院洪昭男委員、李炳南委員、吳豐山委員，在各場次的引言都能針對各項議題，提出重要的觀點與寶貴的意見；其次，各項議題之與談人：本院訴願審議委員會仇桂美委員、高雄大學財經法律學系張永明教授；政治大學法律系劉宏恩教授、政治大學外交學系朱新民教授；本院陳永祥委員、法務部資訊處陳泉錫處長；本院李復甸委員、臺灣大學法律系林明鏘教授於各場次中，就相關問題提出回應與深入的觀察，可以說都是非常獨到的見解，中肯而且非常實際，本次研討有豐富且深入的內容；與會的各位來賓在「自由發言與回應」時，針對實際問題發言，讓研討會內容更加充實，更具價值，感謝大家熱情的參與。當然，各位引言人於議題的順利進行及時間的掌控，都可說是恰到好處。

今天討論的內容都能夠針對事實真相的缺點，或立法上制度的不周延，非常坦白而深入的檢討，這是非常難能可貴的，以我參加外界多次的研討會經驗，像這樣能夠開誠布公坦白，對事實的缺點，真實深入的探討，可說是成功的一次（研討會）。我們會將相關的論文及各位寶貴的建議，作為公職人員財產申報法

修法與執法參考，正如剛剛教授所提的，如果今天花了一整天時間，談談而已，就此散會，那今天就浪費了很多時間。相信監察院同仁與我有相同的看法，我們一定會將今天討論的重要意見，彙整起來，選擇適當的時間，與行政院尤其是法務部，作進一步具體的討論，提出比較有效而且能夠真正彰顯陽光法案的方法，提供修法參考，一定落實這樣的作法。希望以後有更完備的陽光法案，能夠成為國人所信賴的廉潔政府，真正能透過陽光法案一一逐步達成。今天感謝各位於百忙中撥冗出席本次研討會，且不吝給我們很多建言，讓公職人員財產申報雖然已經二十年，往後還有非常長遠的時間，下一個十年、二十年，或更長的時間，希望能有真正有效率、切合實際、能夠滿足社會大眾所期許的陽光法案，順利推行。今天的研討會順利圓滿，祝福各位身體健康，平安如意！

閉幕致詞

陳進利副院長

召集人趙委員、四位引言人、四位報告人、八位與談人：

大家都提出專業的見解，我從民國 82 年到監察院服務，開始申報財產，一直到現在。我以前不是很重視財產申報，因為沒什麼財產，記得國民大會有位國大代表笑我，「你最沒有財產，你會過啦」，當然不是財產少才會過，他是跟我開玩笑的。原來財產申報處的辦公處是宜蘭縣政府的財產，我曾經開玩笑的跟第一任的院長陳履安說，登記在我名下好了，這樣財產申報表才不會那麼多空白，每年申報大概我最快，因為年年沒有什麼增加，也不會有什麼增加。

今天聽了學者專業的報告，發現監察院還有很大的空間要努力，不只在法制面，應該全方位檢討財產申報，讓它更陽光，但不要讓它太強烈，否則會燒焦，所以讓陽光真的很溫暖，才是我們要努力的目標。回去之後，我們會整合各位的意見，也感謝在座的各位來賓抽空來，讓今天進行得很順利，得到很多寶貴的意見，我們會努力做，藉這個機會請以後隨時給我們指教，謝謝各位！



王院長建煊開幕致詞



王院長建煊、陳副院長進利與貴賓合影



趙委員昌平業務報告



本院委員、長官及貴賓出席情形



與會貴賓出席現況（第一會場）



與會貴賓出席現況（第二會場）



與會貴賓出席現況（第三會場）



議題一：利益衝突與財產申報

（自左而右：與談人張永明、與談人仇桂美、引言人洪家殷、報告人陳英鈴）



議題二：我國公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限

（自左而右：與談人朱新民、與談人劉宏恩、引言人洪昭男、報告人陳愛娥）



議題三：公職人員財產申報制度困境與機會之探討-執行面觀點
 (自左而右：與談人陳泉錫、與談人陳永祥、引言人李炳南、報告人洪國興)



李委員炳南引言



洪教授國興專題報告



議題四：公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係
(自左而右：與談人李復旬、與談人林明鏘、引言人吳豐山、報告人胡博碩)



吳委員豐山引言



胡教授博碩專題報告



自由發言與回應



陳副院長進利閉幕致詞



趙委員昌平與全體工作人員合照



會場工作人員合照



監察院公職人員財產申報法 施行20周年 研 討 會

日期：102年7月2日（星期二）8:40至17:10
地點：監察院1樓禮堂（台北市忠孝東路1段2號）

研討會議程

08:40~09:00	報到
09:00~09:10	開幕致詞：監察院院長 王建煊
09:10~09:30	公職人員財產申報法施行20周年業務報告 報告人：監察委員 趙昌平
09:30~10:40	議題一：利益衝突與財產申報 報告人：中央大學法律與政府研究所教授 陳英鈞 引言人：東吳大學法學院院長 洪家殷 與談人：監察院訴願審議委員會委員 仇桂美 高雄大學財經法律學系教授 張永明
10:40~10:50	中場休息及茶敘
10:50~12:00	議題二：我國公職人員財產申報制度中行政調查權之範圍與界限 報告人：臺北大學法律學系副教授 陳愛娥 引言人：監察委員 洪昭男 與談人：政治大學法律系副教授 劉宏恩 政治大學外交學系教授 朱新民
12:00~12:20	自由發言與回應（含議題一、二） 主持人：監察委員 洪昭男
12:20~14:00	午餐
14:00~15:10	議題三：公職人員財產申報制度的困境與機會之探討 執行面觀點 報告人：實踐大學資訊管理學系副教授 洪國興 引言人：監察委員 李炳南 與談人：監察委員 陳永祥 法務部資訊處處長 陳泉錫
15:10~15:20	中場休息及茶敘
15:20~16:30	議題四：公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係 報告人：東吳大學法律學系助理教授 胡博硯 引言人：監察委員 吳豐山 與談人：監察委員 李復甸 臺灣大學法律系教授 林明鏘
16:30~16:50	自由發言與回應（含議題三、四） 主持人：監察委員 吳豐山
16:50~17:00	大會總結：監察委員 趙昌平
17:00~17:10	閉幕致詞：監察院院長 王建煊



公職人員財產申報法

為端正政風，確立公職
人員清廉之作為

主辦單位：監察院



公職人員財產申報制度的困境 與機會之探討-執行面觀點

報告人：洪國興

民國102年7月2日

1

目 次

- * 緒論
- * 公職人員財產申報制度的困境
- * 以電子化及流程改造開創新機
- * 網路申報的演進趨勢
- * 結論與建議

2

緒 論

公職人員財產申報法於民國82年7月2日公布，同年9月1日起實施

- * 20年匆匆而過，迄今貪瀆弊案不絕
- * 「端正政風，確立公職人員清廉作為」之立法意旨實現了嗎？
- * 從申報人、財產管理機關（構）、到受理申報機關（構）都面臨諸多困境
- * 要走出目前的困境，必須要從思考如何實現立法目的出發，才能為財產申報制度找到機會的曙光

3

公職人員財產申報制度的困境

- * 未能實現立法目的
- * 申報人申報繁瑣，怨聲不斷
- * 查詢財產資料不堪其擾
- * 受理申報機關（構）負荷繁重且無實益

4

未能實現立法目的(1)

- * 到底應該達到何種效果，才算是實現立法目的？
 1. 經由財產申報中能發現貪瀆嫌疑者，並經起訴或判刑之個案。
 2. 宣示政府端正政風，使公職人員財產受到相當程度的監控。
 3. 顯示政府透明化的決心，並在國際間獲得清廉的評價。

5

貪瀆個案財產申報情形

申報人	申報起迄時間	申報次數	受理申報機關
陳水扁	82年至96年	13	監察院
林益世	88年至101年	15	監察院
賴素如	88年至101年	13	監察院
黃季敏	97年至98年	2	監察院
	92年至96年	5	消防署政風室

6

未能實現立法目的(2)

- * 財產申報每年約6萬人次，20年來，全國公職公職人員申報近百萬人次
- * 竟連一個貪瀆個案都無法發現，但貪瀆案卻是確實的發生
- * 如果要說財產申報法已實現立法目的，您信服嗎？
- * 普遍認為財產申報推動成效不彰（李志強，2007；陳俊明，2008）

7

未能實現立法目的(3)

- * 20年來確實未經由財產申報制度發現任何貪瀆個案
- * 應有相當理由可以認定財產申報法並未實現立法目的
- * 卻滿足了社會大眾對政府官員財產的偷窺慾

8

申報人申報繁瑣，怨聲不斷

- * 耗費的時間通常在3天至1週左右
- * 全國6萬餘申報人，一年要耗費多少時間在財產申報上面？
每一類、每一項財產都不可以漏掉，數字要能正確的表達申報日的財產餘額
- * 稍有不慎，就有可能因此被處罰鍰（王文信，2009）
- * 申報人普遍認為財產申報浪費國家資源，也浪費其個人時間（莊麗芬，2011）

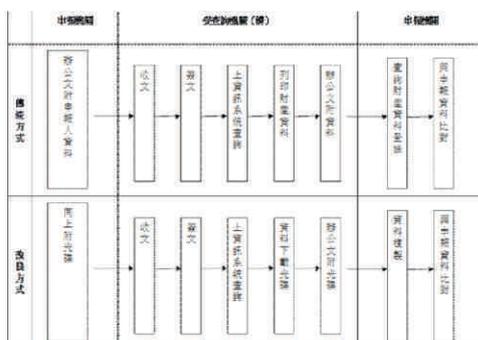
9

查詢財產資料不堪其擾

- * 受理財產申報之機關（構）多達1,124個
- * 有銀行指出，一年約有6至7個月，每月財產資料查詢超過200案次
資料查詢時間，由於公文往返費時約10日左右
- * 查詢案件卻源源不絕，造成受查詢機關（構）不少的困擾與負擔

10

查詢財產資料作業程序圖



11

受理申報機關(構)負荷繁重且無實益

- * 財產申報業務流程冗長
- * 書面審核及查核兩項，由於數量多，程序冗長，負荷最重，成為受理財產申報機關（構）極大的負擔（王文信，2009）
- * 書面審核難以簡化
- * 目前的查核方法與工具難以發現真象
- * 申報表堆積如山

12

查核方法與工具難以發現真象

- * 查閱辦法只規範「形式查核的方法」，而對於「實質查核的方法」卻付之闕如
- * 即「申報表上的財產資料」與有關機關（構）所提供的「申報日財產餘額資料」兩者比對

13

查核方法與工具難以發現真象 假設案例1

- * 如有一申報人其存款達數千萬元，其為意圖申報不實，在申報日的當天銀行結帳前，將存款提領至剩1百萬元
申報表上存款金額也是1百萬元，兩者比對結果無差異
- * 如此意圖申報不實者，現行的查核方法是永遠無法發現的

14

查核方法與工具難以發現真象 假設案例2

- * 有一申報人經常在○○銀行有大額的金錢進出
- * 申報人之申報表中，存款資料並未申報在○○銀行的存款
- * 受理申報機關（構）接獲檢舉，行文至該行請提供申報人某日期（申報日）當日存款資料
- * 經該行查詢結果，函復受理申報機關，該申報人當日無任何存款帳戶

15

查核方法與工具難以發現真象 假設案例2真相

- * 其一，是申報人在申報日前曾開立存款帳戶，並有金錢匯入匯出，但於申報日前將存款提完結清，並取銷帳戶，使該行在申報日完全沒有帳戶存在。
- * 其二，是申報人匯款是以無帳戶匯款方式，以現金臨櫃匯款，不需任何存款帳戶但有匯款的事實。
- * 申報人意圖為申報不實至為明顯，但現行的查核方法與工具也是永遠無法發現的。

16

查核方法與工具難以發現真象

- * 20年來依故意申報不實處罰的案件多達數千件，絕大部分是「不小心、疏忽、計算錯誤、誤解法令……」等原因，係引用「間接故意」申報不實處罰，令申報人難以信服（王文信，2009）
- * 真正意圖申報不實，並精心安排的「直接故意」申報不實者，現行查核方法與工具之下，再努力的受理申報機關（構）也尚無能力可以發現。

17

以電子化及流程改造開創新機

- * 將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」
- * 建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具
具效率性的網路查詢財產
- * 電子化與流程改造

18

將立法目的定位在「主動發掘貪瀆」

- * 如何才能真正的實現其立法目的呢？
- * 經由財產申報的查核案件中，可發現「隱匿財產或直接故意申報不實」進而從中發掘有貪瀆之嫌的個案，因為貪瀆個案極可能隱藏在這些個案中
- * 為彰顯財產申報法在政府清廉的價值，應將其立法目的定位在「主動發掘貪瀆」

19

建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具

- * 查核財產流量
- * 透過電腦網路蒐集流量資料
- * 分析比對自動化

20

建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具-查核財產流量

- * 蒐集財產流量資料
- * 某特定日期財產的「餘額」是可以經由事先的安排
凡走過必留下痕跡，財產的取得與處理必留下軌跡，即是財產流或財產流量
- * 當有足夠的財產流或現金流量之資料時，經由與申報日財產餘額的比對，即有機會可以判斷申報人是否有直接故意申報不實或隱匿財產

21

建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具-網路蒐集流量資料

- * 蒐集財產「流量」如採人工處理方式，人力恐難以負荷，顯不可行
- * 依財產申報法第11條第2項後段規定：「監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊…」
- * 不需人工介入，除了簡化流程，節省時間與人力之外，亦可確保申報人財產異動資料的外洩

22

建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具-分析比對自動化

- * 透過電腦網路蒐集來的資料量甚為龐大，以人工工作分析比對顯不可行
- * 運用資料探勘 (Data Mining, MD) 找出極少數「特別異狀」的個案
- * 已有一些國家用來找出「特別異狀」或「有貪瀆之嫌」的先例 (Burdescu等, 2010)

23

建構有能力「主動發掘貪瀆」的查核方法與工具

- * 監察院於民國99年間建置公職人員財產申報資料動態整合平台
- * 有人對於該平台之查核財產流量與透過電腦網路蒐集流量資料等或有所疑慮
- * 為此行政院請法務部對該平台所涉及相關法律疑義進行研議
- * 經法務部提出研提意見：查核之範圍及內容，則非僅限於特定日期之資料，查核對象於查核人力之考量下，亦非不得全面普查或提高比例

24

具便利性的網路申報

- * 我國電子化政府在全世界的評比是名列前茅
- * 6萬餘公職人員，每人平均約需要5天的財產申報資料準備時間，全國公職人員每年要耗掉約30餘萬人/天
- * 紙本申報表每人平均約使用A4紙張10張，6萬餘人一年用掉A4紙張60餘萬
- * 在實施財產網路申報之後，這些均可全部節省

25

具效率性的網路查詢財產

- * 經由網路介接各財產管理機關（構）
- * 經資訊系統自動產生財產資料，再由財產管理機關（構）傳送受理申報機關（構）資料之傳輸以建立排程之自動化方式進行，於銀行非營業時間傳輸
- * 減少銀行在財產資料查詢的負擔，縮短財產資料查詢的流程與時間
- * 一年數10萬件，數百萬件/日的查詢資源即可節省

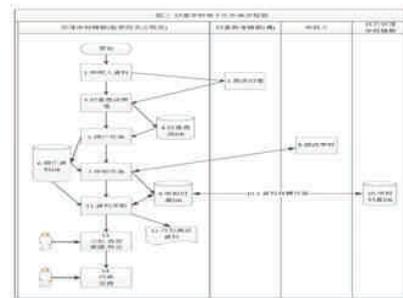
26

電子化與流程改造(1)

- * 財產申報業務運用資訊科技（Information Cmunication Technology, ICT），實施電子化透過業務電子化為財產申報制度突破困境，尋找機會的曙光。
- * 除13點及14點為人工作業外，其餘均為資訊系統、電腦網路或資料庫的作業，人員非經核准不得接觸任何申報人的財產資料，以確保資料的隱私與機密性

27

財產申報電子化作業流程



28

特案查核(1/2)

- * 從資料探勘中找出可能與「隱匿財產或直接故意申報不實」有關聯之「特別異狀」個案
- * 經由分析、簽報、審議、核定之程序，就這些個案進行「特案查核」
- * 特案查核案件估計約千分之1至千分之3之間
- * 監察院1年約查核30件（千分之3），政風單位與其他單位1年約查核60件（千分之1）

29

特案查核(2/2)

- * 合計一年估計約不到100件，與原比例查核1年約7000件（2000年以來）
- * 查核案件大幅減少，但更具有實質意義有機會可以發現「直接故意申報不實」或「財產隱匿」
- * 進而有可能發掘「貪瀆個案」，這才是「主動發掘」

30

電子化與流程改造(2)

- * 有關利用電腦網路介接財產資料，甚至建立「財產總歸戶」，更能即時掌握申報人財產狀況，在歐美國家也有類似的作法（李志強，2007）
- * 行政院曾認有資料安全性之疑慮
- * 電子化政府介接不同機關資料，加以整合，或實施網路申報，已有諸多案例，也是電子化政府發展的趨勢（宋餘俠，2007；洪國興，2013）

31

電子化與流程改造(3)

- * 資訊安全可採行之措施包括：身份驗證、資料加密、網路IP對鎖、鎖定電腦名稱、資料庫加密等，甚至受理申報機關（構）之非承辦人、非查核人員所能看到的資料也均為密文，而非明文，再加上防火牆、VPN等設置（洪國興等，2005）
- * 其資訊安全密度相較於現行實體資料，應有過之，而無不及，如此，應足以確保資訊安全

32

電子化與流程改造(4)

- * 業務流程改造（Business Process Reengineer, BPR）一直都是促進組織進行業務變革，提昇整體績效的重要利器之一
- * 資訊科技在流程改造中扮演的是促成者的角色，亦即因為有資通信科技（ICT）的應用，使得過去許多做不到的工作執行方式，現在可以做到
- * 例如：所得稅的網路申報、通關的網路同步審核、可在非戶籍地申辦戶政、公路監理案件等

33

財產申報流程改造與電子化前後比較(1)

業務項目	比較		說明
	電子化前	電子化後	
1.書面審核	人工審查，費時2-3個月	無	依查閱辦法第5條規定。
2.比例查核	人工查核，為申報人數的5%，每件費時平均6個月以上	無必要	由於實施網路申報，申報資料與電腦歸戶資料應完全相同，幾乎不會有間接故意申報不實情形，因此，5%的比例查核無意義，應參照網路申報可免除書面審核之規定，亦應免除比例查核。
3.申報資料鍵入	人工鍵入，全年全國申報人資料輸入約需數個月	自動化，無須人工輸入	網路申報後，資訊系統可自動轉入申報資料庫，即時處理，資料正確，縮短時差。

34

財產申報流程改造與電子化前後比較(2)

4.申報表保存與移轉	實體保存人工管理，實體移轉	勿須再保存實體申報表及實體移轉	無實體申報表，其數位申報資料已儲存於申報資料庫，勿須再保存實體申報表，節省空間人力；受理申報機關（構）變更，可在網路完成，勿須實體申報表移轉
5.特案查核	無	估計每年約千分之1-3	從資料探勘中找出「特別異狀」的案件，每年約千分之1-3，經過分析、彙報、審議、核定，才進入特案查核，找出「隱匿財產或直接故意申報不實」的可能性極高。

35

財產申報流程改造與電子化前後比較(3)

6.信託申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
7.變動申報	有	無必要	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，也包含不動產，及上市櫃股票，故無必要。
8.刊登公報與查閱	有	取消或縮小範圍	已透過電腦網路蒐集財產變動資料，並有相當程度的監控作用，財產刊登公報與查閱，可考慮取消或過度縮小範圍。

36

網路申報的演進趨勢

- * 登錄替代型的網路申報
- * 查詢替代型的網路申報
- * 整合系統型的網路申報

37

登錄替代型的網路申報

- * 網路申報的初期，即透過網路提供數位申報表，由申報人自行輸入財產資料，經由網路傳送，完成申報手續
財產資料經由網路傳輸，以替代原受理申報機關（構）的登錄工作，故稱為「登錄替代型的網路申報」
- * 由申報人輸入財產資料，增加了困難與障礙，為申報人帶來另一方面的困擾（王文信，2009）

38

查詢替代型的網路申報

- * 受理申報機關（構）先透過網路，向財產管理機關（構）查詢申報人預定申報日期的財產資料
- * 經由資訊系統彙整後，透過網路提供申報人核對，再加入其他的財產資料，經確認後，完成申報手續
- * 對申報人而言，免去向財產管理機關（構）逐一查詢或補登存摺的工作
- * 除了「登錄替代型的網路申報」之好處之外，加上於查核時免再去查詢財產的好處，故稱為「查詢替代型的網路申報」

39

整合系統型的網路申報

- * 本文所提出的電子化與流程改造，其變革是系統性的，其網路申報是屬「整合系統型的網路申報」
除了以上「登錄替代的網路申報」與「查詢替代的網路申報」兩者的全部益處都有之外
- * 尚可免除比例查核，實體申報表保存與移轉、信託申報、變動申報等，其效益是整體性的

40

不同網路申報類型簡化業務比較表

業務項目	登錄替代型的網路申報	查詢替代型的網路申報	整合系統型的網路申報	說明
1、書面審核	?	V	V	其財產資料係申報人自行鍵入，如免除書面審核，恐值得商榷。
2、比例查核			V	改以「特案查核」，以利「隱匿財產或直接故意申報不實」之發現。
3、申報資料鍵入	V	V	V	
4、申報保存與移轉			V	
5、信託申報			V	
6、變動申報			V	
7、財產公開			V	可取消或過度縮小範圍

41

結論與建議

- * 結 論
- * 建 議

42

結 論

- 立法目的重新定位的必要性
- 運用ICT促動流程改造是大勢所趨
- 找出極少數真正的違法者，卻帶給多數守法申報人的便利

43

建 議

- * 主動發掘貪瀆或廢除
- * 強化查核的行政調查權
- * 改善法規制度的完善性
- * 對於「資訊安全」與「資料探勘」進一步研究規劃

44

報告 結束
敬請 指教

45

公職人員財產申報制度的 困境與機會

報告人：法務部資訊處處長 陳泉錫
日期：102年7月2日

近年財產申報裁罰情形

年度	法務部裁罰件數	監察院裁罰件數	合計
100	139	51	190
101	124	31	155

80%以上裁罰事由：?故意?申報不實

現行財產申報制度的困境(一)

❖財產申報制度的目的究竟為何？

1. 防阻貪瀆？ 或
2. 考驗公職人員財產管理能力？

財申法 第一條：
為端正政風，確立公職人員清廉之作為，特制定本法。

❖問題癥結：

有無因財產申報不實而發掘之貪瀆案件？
實質懲罰標的：財產管理能力不佳或家庭不和諧的公職人員

現行財產申報制度的困境(二)

❖立法瑕疵，造成家庭失和，申報義務人無端受罰

- 只課責於申報義務人，卻無賦予義務人向配偶取得完整財產資訊之法定權利
- 配偶提供不全之財產資訊，受罰者卻是申報人

現行財產申報制度的困境(三)

❖因財產申報之困擾，阻卻優秀人才擔任高階公職之意願

- 隱私權受剝奪與獲得之利得不平衡
- 財產暴露之人身風險

改善方向之障礙

- ❖改善方向：
 - 參照所得稅申報制度，由政府提供主要財產歸戶資料，便利申報，降低漏報風險
 - 將查核重點移轉至異常財產移轉之方向----善用資訊的力量
- ❖待克服問題
 - 法規依據問題：得否由受理機關主動提供歸戶資料？
 - 資料所有機關(構)之配合問題：
 - 是否給資料提供企業(機關)帶來過度負荷？
 - 是否收費

可行方案

- ❖短期：
 - 以解釋令發布：提供申報人歸戶資料之適法性及資料提供機關提供全部申報人(及關係人)之義務
 - 提供特定日期歸戶資料(如：11/1、12/1)
- ❖長期：
 - 修法

Q/A

東吳大學

公職人員財產申報資料公開揭露制度與隱私權保障間之關係

胡博硯
東吳大學法律學系助理教授

1

東吳大學

憲法上隱私權之保障

- ▶ 憲法第12條規定 秘密通訊的自由
- ▶ 行政程序法第46條第1項、第2項第3款規定，「當事人或利害關係人得向行政機關申請閱覽、抄寫、複印或攝影有關資料或卷宗。但以主張或維護其法律上利益有必要者為限。．．．涉及個人隱私、職業秘密、營業秘密，依法規規定有保密之必要者。」

2

東吳大學

- ▶ 民法第195條第1項，「不法侵害他人之身體、健康、名譽、自由、信用、隱私、貞操，或不法侵害其他人格法益而情節重大者，被害人雖非財產上之損害，亦得請求賠償相當之金額」。
- ▶ 世界人權宣言第12條亦指出，「任何人的私生活、家庭、住宅和通信不得任意干涉，他的榮譽和名譽不得加以攻擊。人人有權享受法律保護，以免受這種干涉或攻擊。」

3

東吳大學

- ▶ 個人資料為：自然人之姓名、出生年月日、國民身分證統一編號、護照號碼、特徵、指紋、婚姻、家庭、教育、職業、病歷、醫療、基因、性生活、健康檢查、犯罪前科、聯絡方式、財務情況、社會活動及其他得以直接或間接方式識別該個人之資料。

4

東吳大學

發展的進程

- ▶ 美國最高法院判決
- ▶ Katz v. United States
- ▶ 隱私權法(The Privacy Act of 1974)
- ▶ 1. 個人應有權決定其個人紀錄，何種資料得由政府蒐集、持有、應用及傳播
- ▶ 2. 個人有權禁止其資料在取得目的外的附隨運用
- ▶ 3. 允許個人接近且修正其紀錄
- ▶ 4. 確保政府使用個人資料之必要性與合法性，並且使用最新且正確的資料
- ▶ 5. 僅在公共利益必要時得允許例外使用
- ▶ 6. 違反隱私權法者得提起民事訴訟
- ▶ 例外:政府機關執行所需、統計目的以及法院命令

5

東吳大學

- ▶ 司法院大法官293號解釋
- ▶ 銀行法第四十八條第二項規定「銀行對於顧客之存款、放款或匯款等有關資料，除其他法律或中央主管機關另有規定者外，應保守秘密」，旨在保障銀行之一般客戶財產上之秘密及防止客戶與銀行往來資料之任意公開，以維護人民之隱私權。惟公營銀行之預算、決算依法應受議會之審議，議會因審議上之必要，就公營銀行依規定已屬逾期放款中，除收回無望或已報呆帳部分，仍依現行規定處理外，其餘部分，有相當理由足認其放款顯有不當者？

6

東吳大學

- ▶ 司法院大法官585號解釋
- ▶ 國家機關行使權力均須受法之節制，立法院行使憲法所賦予之權力，亦無例外，此乃法治原則之基本要求。立法院調查權之行使，依調查事項及強制方式之不同，可能分別涉及限制多種受憲法保障之人民基本權利，如憲法第八條保障之人身自由、憲法第十一條保障之消極不表意自由（本院釋字第五七七號解釋參照）、憲法第十二條保障之秘密通訊之自由、憲法第十五條所保障之營業秘密、隱私權？等等。其中隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，

7

東吳大學

- ▶ 並為保障個人生活秘密空間免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五〇九號、第五三五號解釋參照）。立法院行使調查權如涉及限制憲法所保障之人民基本權利者，不僅應有法律之依據，該法律之內容必須明確，且應符合比例原則與正當法律程序。

8

東吳大學

- ▶ 司法院大法官釋字第603號解釋
- ▶ 維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值。隱私權雖非憲法明文列舉之權利，惟基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第二十二條所保障（本院釋字第五八五號解釋參照）。

9

東吳大學

- ▶ 其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。

10

東吳大學

- ▶ 資訊自決權與隱私權
- ▶ 1983年德國聯邦憲法法院 人口普查法判決
- ▶ 在現代化的資料資訊處理下，基本法第2條第1項與第1條第1項的一般人格權包含了個人保障和其所擁有之資料不受無限制的取得、儲存、使用和繼續傳播。就此而言，基本權保障個人，原則上自我決定散播與使用其個人資料之權利。
- ▶ 只有為重大的公共利益，始能限制資訊自決權，而且必須要有憲法的基礎

11

東吳大學

- ▶ 消極的隱私權不受到侵害
- ▶ 積極的自我決定空間的尊重

12

東吳大學

- ▶ 司法院大法官釋字第603號解釋
- ▶ 「其中就個人自主控制個人資料之資訊隱私權而言，乃保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。惟憲法對資訊隱私權之保障並非絕對，國家得於符合憲法第二十三條規定意旨之範圍內，以法律明確規定對之予以適當之限制。」

13

東吳大學

- ▶ 比例原則的運用
- ▶ 禁止過當的要求(afscherming/verbot)
- ▶ 法律對人類行為自由基礎的表現形式干預越多時，則就必須越謹慎地考慮對人民基本的自由請求權所提出的正當化事由
- ▶ 必須要考量除了從本人或第三人取得主管機關所希望取得之個人資料外，是否有他法得以完成該目標。倘若已無其他可資代替之方法時，如何降低影響層面，將取得資料與目的間做直接密切的連結，有其必要。

14

東吳大學

- ▶ 目的與手段的連結性
- ▶ 足夠的組織上與程序上的保護措施

15

東吳大學

- ▶ 公職人員財產申報法的功能
- ▶ 靜態與動態功能
- ▶ 公職人員財產申報法與公職人員利益衝突迴避法的連結

16

東吳大學

- ▶ 應申報之公職人員為：
- ▶ 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十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。

17

東吳大學

- ▶ 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。

18

東吳大學

- ▶ 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。

19

東吳大學

- ▶ 不管該公職人員是否負有得以影響決策之職權，均預防性的全面性申報
- ▶ 是否合於目的與手段的連結
- ▶ 收集資訊的目的是什麼？
- ▶ 比例上的要求
- ▶ 仍有未被規範者

20

東吳大學

- ▶ 第6條第1項與第2項規定，「受理申報機關（構）於收受申報二個月內，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）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。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。」
- ▶ 民選公職人員與政務官之財產公開
- ▶ 政務官人數的增加
- ▶ 公開的目的是否得以回應收集的目的

21

各國財產申報制度比較

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
中華民國 清廉指數 2011- 32 2012- 37 (清廉指數 資料來源為 國際透明組 織 transparency international)	公職人員財產申報法	公職人員財產申報法第 2 條： 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十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。 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。	公職人員財產申報法第 4 條： 受理財產申報之機關（構）如下： 一、第二條第一項第一款至第四款、第八款、第九款所定人員、第五款職務列簡任第十二職等或相當簡任第十二職等以上各級政府機關首長、公營事業總、分支機構之首長、副首長及代表政府或公股出任私法人之董事及監察人、第六款公立專科以上學校校長及附屬機構首長、第七款軍事單位少將編階以上之各級主官、第十款職務列簡任第十二職等以上之法官、檢察官之申報機關為監察院。 二、前款所列以外依第二條第一項各款規定應申報財產人員之申報機關（構）為申報人所屬機關（構）之政風單位；無政風單位者，由其上級機關（構）之政風單位或其上級機關（構）指定之單位受理；無政風單位亦無上級機關	公職人員財產申報法第 3 條： 公職人員應於就（到）職三個月內申報財產，每年並定期申報一次。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。 公職人員於喪失前條所定應申報財產之身分起二個月內，應將卸（離）職或解除代理當日之財產情形，向受理財產申報機關（構）申報。但於辦理卸（離）職或解除代理申報期間內，再任應申報財產之公職時，應依前項規定辦理就（到）職申報，免卸（離）職或解除代理申報。	公職人員財產申報法第 5 條： 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。 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。 申報之財產，除第一項第二款外，應一併申報其取得或發生之時間及原因；其為第一項第一款之財產，且係於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額。	就（到）職申報、定期申報、代理申報、兼任申報、卸（離）職申報及解除代理申報、指定申報、變動申報、信託申報、指定信託申報、信託後另取得信託財產之信託申報、信託後交付信託之不動產變動情形申報、完成信託之財產，於每年定期申報及卸職時之申報。	公職人員財產申報法第 6 條： 受理申報機關（構）於收受申報二個月內，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）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。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。	公職人員財產申報法第 11 條第 1 項： 各受理財產申報機關（構）應就有無申報不實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核。 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，上述條文所稱一定比例之查核，指申報年度申報總人數百分之 5 以上。	公職人員財產申報法第 12 條： 有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣二十萬元以上四百萬元以下罰鍰。 有申報義務之人其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰。 有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣六萬元以上一百二十萬元以下罰鍰。其故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕。 有申報義務之人受前項處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，處一年以下有期徒刑。

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
		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。 前項各款公職人員，其職務係代理者，亦應申報財產。但代理未滿三個月者，毋庸申報。 總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人應準用本法之規定，於申請候選人登記時申報財產。 前三項以外之公職人員，經調查有證據顯示其生活與消費顯超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關（構）之核可後，指定其申報財產。	（構）者，由申報人所屬機關（構）指定之單位受理。 三、總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關為各級選舉委員會。						刑、拘役或科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。 對於申報之資料，基於營利、徵信、募款或其他不正目的使用者，處新臺幣十萬元以上二百萬元以下罰鍰。 有申報義務之人受本條處罰確定者，由處分機關公布其姓名及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙。
澳門 清廉指數 2011-46 2012- (未列入評比)	監察院參訪澳門廉政公署、香港廉政公署及香港申訴專員公署出國報告 (99年4月23日至4月28日)	一、第一類 公共職位據位人： (一)行政長官及主要官員（註：後者包括司長、廉政專員、審計長、警察總局局長、海關關長）。 (二)立法會議員。 (三)司法官員。 (四)行政會成員。 (五)公共行政部門，包括自治部門、自治基金及其他公務法人的領導、主管人員，以及其領導、行政管理、管理和監察等機關的主席及成員。 (六)公營企業、公共資本企業、公共資本占多數出資額企業、公共財產的特許企業的行政管理機關及監察機關的據位人。 (七)代表澳門特別行政區的官方董事及政府代表。 (八)其他等同領導及主管職位者，尤其是辦公室主任、顧問及技術顧問。	一、下列人士的申報書提交終審法院辦事處： (一)公共職位據位人的申報書，即使其兼任其他公共職務亦然。 (二)廉政公署工作人員的申報書。 (三)夫婦或有事實婚關係的兩人的申報書，當兩人均有申報義務，而其中一方的申報地點為終審法院辦事處時，不論是各自或共同申報，一律須向終審法院辦事處提交申報書。 二、公共行政工作人員的申報書須提交廉政公署；但前款(二)及(三)規定者不在此限。	一、申報人自開始擔任有關職務之日起90日內須提交申報書。 二、申報人自下述日期起90日內須提交最新資料的申報書： (一)自終止職務之日。 (二)公共職位據位人自續任、再當選或續期之日。 (三)對於公共行政工作人員，如轉變所任職的實體或部門，或因其職務法律狀況改變而引致職等變動，又或其薪俸或底薪的變動達公職索引點45點的金額，則自變動之日。	一、申報書由三部分組成，包括申報人個人身分資料及容許嚴格評估申報人及其配偶或與其有事實婚關係者的財產及收益的一切資料。 二、申報書的第一部分載明申報人及其配偶或與其有事實婚關係者的個人身分資料，以及申報人的薪俸點或月報酬。 三、申報書第二部分載明容許嚴格評估申報人及其配偶或與其有事實婚關係者於申報時屬申報範圍內的財產及收益資料，尤其是：	一、就(到)職 90 日內申報。 二、卸(離)職 90 日內申報。 三、續任、再當選或續期之日起 90 日內申報。 四、轉變任職機構或部門，或因職務改變致職等變動，或薪俸或底薪變動達公職索引點 45 點金額時，自變動之日起 90 日內提交最新資料申報書。如無變動，則申報書須於上次提交滿 5 年後再次提交。 五、如無任何資料更新，僅須填寫申報書第一部分，並在適當欄位中	一、基本上不公開，但下列實體有權取閱申報書卷宗： (一)申報人。 (二)司法當局。 (三)廉政專員。 (四)刑事警察機關及當局。 (五)具有關職責的其他公共實體。 (六)任何具正當利益的自然人或法人。 二、上述第(二)、(三)、及(四)所指實體，根據第 11/2003 號法律第十七條所訂取閱程序，在刑事調查程序範圍內，可取閱整份申報書或其部分。 三、上述第(二)至	一、擬全部或局部取閱申報書，應事先以具體指明欲取得的資料申請書，向終審法院院長或廉政專員申請，並獲得其許可。 二、司法當局、刑事警察機關及當局、與廉政公署取閱非存放於廉政公署內的申報書，須事先取得終審法院院長許可。 三、廉政公署取閱存放於其內的申報書，須有廉政專員在有關調查卷宗內所作具適當說明理由的批示。 四、司法當局、廉政	一、資料不正確(第 11/2003 號法律第二十七條規定)： (一)如申報書所載資料不正確而情況屬不可寬恕時，違法者將被科相當於所擔任職位六個月至一年報酬的罰款。 (二)如申報書所載資料不正確且屬故意造成時，違法者受作虛假之當事人陳述或聲明罪的處罰；如判處的刑罰為罰金時，則罰金不低於違法者所擔任職位一年的報酬。 (三)為展開針對前款所指違法行為

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
		<p>二、第二類 公共行政工作人員：</p> <p>下列人員，包括自治部門、自治基金及其他公務法人的人員，視為公共行政工作人員：</p> <p>(一)確定性委任或定期委任的公務員。</p> <p>(二)臨時性委任或以編制外合同制度聘用的服務人員。</p> <p>(三)以合同聘用且具有從屬關係人員。(註：包括以散位合同及個人勞動合同聘用的人員；如屬以包工合同或提供服務合同聘用，但事實上存在從屬關係者，亦視同公共行政工作人員)</p> <p>(四)澳門保安部隊文職人員或軍事化人員。</p> <p>(五)海關人員。</p>	<p>三、因申報人所擔任的職務改變或轉變所任職務的部門而引致提交申報書地點改變時，原存放實體須在接獲通知後10日內，將申報書卷宗送交另一存放實體。</p> <p>四、因申報人的婚姻或事實婚狀況改變而引致申報書的存放實體改變時，原存放實體須於知悉有關事實後10日內將申報書卷宗送交另一存放實體。</p> <p>五、如公共職位據位人及廉政公署人員的配偶或與其有事實婚關係者根據上述一、(三)規定向終審法院辦事處提交申報書，則該辦事處須於收到申報書後10日內使用第11/2003號法律附件格式，通知廉政公署。</p>	<p>(四)對於公共行政工作人員，如沒有出現以上數項所指的狀況改變，則自上次提交申報書後屆5年之日。</p> <p>三、如無任何資料更新，申報人僅須填寫申報書第一部分，並在適當的欄目中註明無資料更新。</p>	<p>(一)資產，包括不動產、工商業場所、合夥或公司的股、股份、出資或其他的資本參與，對船舶、飛行器或車輛擁有的權利、有價證券及金額超過公職索引表 500 點的銀行帳戶、現金、債券、藝術品、珠寶及其他物品。</p> <p>(二)從工作或職業活動取得的收益，包括退休補助或退役補助及退休金或退役金；從工商業活動取得的收益；從不動產、著作權、工業產權及資金運用所取得的收益。</p> <p>(三)負債，包括金額超過公職索引表 500 點的債務。</p> <p>(四)所兼任的有酬或可獲財產利益的職位、職務或活動。</p> <p>(五)如屬開始或重新開始擔任職務的情況，申報人須申報其在兩年內曾服務的實體的識別資料。</p> <p>四、第三部分載明在過去兩年基於擔任公共職位而獲得的直接或間接</p>	<p>註明無資料更新。</p>	<p>(六)所指實體，如證實知悉申報書的資料屬其重要正當利益，即可根據第 11/2003 法律第十七條所定取閱程序，取閱申報書第三部分，但不影響刑事調查需要。</p>	<p>專員、與刑事警察機關及當局申請取閱申報書第二部分時，申請書內應載明顯示須獲悉申報書的資料，以便在刑事訴訟中尋找事實真相，同時亦應附有該等事實的有關證據的資料，但不影響以上各項規定的適用。</p> <p>五、在刑事調查程序範圍以外，司法當局、刑事警察機關與當局，為取閱申報書第三部分而提交的申請書，其內應載明以顯示獲悉申報書的資料屬其重要正當利益的事實，同時亦應附有證明所指的正当利益的文件。</p> <p>六、具有關職責的其他公共實體、或任何具正当利益的自然人或法人取閱申請書應載明以顯示獲悉申報書的資料屬其重要正當利益的事實，同時亦應附有證明所指的正当利益的文件，及一份聲明書，其內表示知悉未經許可透</p>	<p>的刑事程序，終審法院院長或廉政專員將資料不正確的申報書的證明書及其他認為適當的卷宗資料送交檢察院。</p> <p>二、財富與官職收入不相稱 (第 11/2003 號法律第二十八條規定)：</p> <p>(一)負有提交申報書義務者，其本人或藉居中人所擁有的財產，異常地超過按本法律所申報的財產，且對如何及何時擁有不作具體解釋或不能合理顯示其合法來源者，處最高三年徒刑，並科最高三百六十日罰金。</p> <p>(二)如屬上款所指未能解釋如何擁有或解釋來源的財產或收益者，可在法院的有罪判決中宣告將之扣押及歸澳門特別行政區所有。</p> <p>三、禁止擔任職位或職務(第 11/2003 號法律第二十九條規定)：</p> <p>因第二十七條第二款或第二十八條規定的犯罪而被判刑者，鑑於事實的具體嚴重程</p>

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
					<p>的經濟利益或優惠，特別是財務上的贊助，往外地的交通及逗留的款待費用以及從公共或私人實體所收取的財產利益，但因執行職務而獲得的收益除外。</p> <p>五、申報書包括以上各項所指財產，即使屬：</p> <p>(一)位於澳門特別行政區以外、在澳門特別行政區以外產生、形成、收取、經營或給付的財產。</p> <p>(二)由居中人擁有的財產。</p> <p>六、申報人須清楚及充分列明以上各項所列財產，以便說明其性質、狀況、識別資料、來源、金額、價值、發出實體、存放實體、債權實體或債務實體，以及按有關情況而應有的其他資料。</p> <p>七、申報人提交申報書時，可附同註冊核數師或審計師的確認文件，又或官方的價值評估文件，以證明第二及第三部分所載的內容。</p>			<p>露，或透露與欲取得的資料不符的資訊時，須負的民事及刑事責任。</p> <p>七、上述第六項所指申請須知會申報人，以便其如欲反對查閱，須在3個工作日內表示反對。</p> <p>八、就有關申請，須在3個工作日內作出具適當理由的決定，並通知申請人；如屬前述第六項規定的情況，亦須通知申報人。</p> <p>九、對取閱上述申報書的任何決定，可根據適用的規定在8日內，向終審法院提出上訴。</p> <p>十、違反第11/2003號法律第十六條(取閱條件)及第十七條(取閱程序，即上述第一至八項)規定所取得申報書的資料，不構成針對申報人的證據，而以此取得的證據視為無效。</p>	<p>度及其對行為人的公民品德的影響，行為人可被禁止在最長十年內擔任公共職位及公職，但不影響法律規定的特別制度的適用。</p>
香港	參考香	一、第 I 層人員 (27 個職	一、香港公務員事務	一、第 I 層職位人	一、配偶職位。	一、上任時申報；	一、第 I 層人員須每	只在有需要(如民眾	依香港事務局「公務

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
清廉指數 2011-12 2012-14	港「公務員事務規例」。	位): 政務司司長、財政司司長、律政司司長、各局局長、警務處處長、廉政專員、入境事務處處長、海關關長、審計署署長(24個主要官員的職位);以及中央政策組首席顧問、香港特別行政區政府駐北京辦事處主任及新聞統籌專員(3個職位)。 二、第II層人員(約3,100個職位)包括: (a)第I層職位之行政助理及私人秘書; (b)所有首長級職位(第I層職位所列者除外); (c)各局局長/部門所指定須申報投資之非首長級職位(以基於其有較多機會可能引起利益衝突之情況)。	局負責索取(seeking)、審核(examining)及備存(keeping)第I層職位人員之申報表,並備存第I層公職人員之投資及權益登記冊,以供市民查閱。 二、各局局長/部門首長負責指定第II層職位人員,並索取、審核及備存他們的申報表。 三、部門首長向其所屬局長陳報個人之申報表。	員: (a)上任時;及 (b)每年定期; (c)期間進行之任何相等或超過20萬港幣或數額相當於3個月薪金(以較少者為準)之投資交易後7日內。 二、第II層職位人員: (a)上任時;及 (b)每兩年定期; (c)期間進行之任何每次20萬元港幣(或3個月薪金孰低為準)或以上之投資交易,均須於交易7日內呈報。	二、香港及海外投資: (a)包括在香港及/或香港以外地區任何公司或機構的任何投資、持有的股票,或直接或間接擁有的權益,以及在地產或房產(包括自住的物業)的任何權益; (b)包括但不限於: (i)在香港聯合交易所上市的證券; (ii)在香港期貨交易所買賣的期貨、期權合約和其他產品; (iii)香港盈富基金; (iv)由公務員擁有,但以其配偶之名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的上述任何投資; (c)不包括: (i)單位信託、互惠基金及人壽保險; (ii)銀行存款(不論任何貨幣); (iii)政府票據、債券及多邊代理	二、定期申報(第I層公務人員每年申報;第II層公職人員每兩年申報); 三、每項超過20萬港幣或3個月薪金(孰低為準)之投資,於7日內申報。	年填報「利益登記冊」申報其資產、物業及任何實質利益資料。有關數據存放於行政會議秘書處及上載於行政會議之網站,公眾可隨時查閱。 二、第II層人員向其所屬局長/部門首長陳報其個人之申報表。部門首長則向其所屬局長陳報個人申報表。由於申報表載有公務員之個人機敏資料,局長/部門首長須確保有妥善之程序保管這些表格,而這些申報表格只可由指定合適職位的人員審視及處理。	舉報有貪污嫌疑)的情況下,才會被審閱。	員事務規例」第466條規定,公務員如未能遵守任何關於投資的規例,可能遭受紀律處分,並更可被指令放棄任何或部分投資,或停止購入或出售相關投資,或將有關投資交由他人全權託管。

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
					機構債務票據；以及 (iv) 該員受託管理或供作慈善的投資，而該員並無受益人的權益。				
新加坡 清廉指數 2011-5 2012-5	1.監察院參訪新加坡及馬來西亞 2012-5 2.法務部98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」研究成果報告書	1.總統（法無明文） 2.部長《部長行為準則》～行為倫理規範，不具法律效力。 3.國會議員（法無明文；僅執政黨對該黨國會議員有內部行為規範） 4.一般公務員：指編制內常任官員。政府頒佈之《指導手冊》訂有公務員「行為與紀律」準則	1. — 2. 就職時，透過總理，向總統申報。 3. 向黨鞭申報。 4. 財產申報人須先出具財產清單，到法院公證處接受審查，並由指定之宣誓官簽名公證，公證書正本密封後，交由財產申報人所屬機關人事部門，轉陳該機關常務次長審查。副本則由法院公證處保管。	1.— 2.任職時 3.— 4. (1)公務員就到職財產申報，須將所有財產全面申報； (2)爾後每年1月2日，只需申報前一年度財產變動情形，或新增利益及投資情況即可。 (3)初任公職時，應簽署無陷入財務困窘承諾書； (4)此後，每年在7月1日都必須為日後1年的情形為申報，至遲於7月的第3週前完成。（該申報書應附在公務員人事檔案內。）	1. — 2.部長本人： (1)擔任部長及國會議員薪資以外之收入來源。 (2)其資產，包括所有金融資產、不動產、在任何公司或執行專門業務的利益，及個人的其他重大資產。 (3)金融負債，包括抵押貸款與借款。無須申報配偶及受撫養之家庭成員之財產、利益或投資。 3.須向黨鞭申報擔任公司董事及酬勞，不必申報個人資產或投資。 4.一般公務員須申報： (1)本人在公開上市或未公開上市公司	1.— 2.— 3.— 4.公務員除就到職財產申報，須將所有財產全面申報外，爾後每年1月2日，只需申報前一年度財產變動情形，或新增之利益及投資狀況即可。每年完成財產申報後，人事部門將開啟原密封之前一年申報資料，將該年度的申報資料併入後，再行密封保存。	1.— 2.— 3.— 4. (1)申報書經審核後，即歸檔密存，僅限少數有權限的官員，方得查閱。一般民眾不得申請查閱任何官員的財產申報資料。 (2)新加坡並無關於公職人員在就職期間須將財產交付信託經營之規定。	1.— 2.— 3.— 4. (1)實施財產公證，製作公證書正、副本目的在於供貪污調查局隨時調查審核。為了確定該部門公務員所作財產申報是否屬實、是否有貪污受賄可能，公務員所屬部門有時主動將公證後財產清單和公證書送交貪污調查局審查核實。核實範圍包括：財產申報是否確實、有無故意漏報、有無故意將其財產轉移到他人名下等情況。公務員在任職後財產、利益和投資發生變化，貪污調查	1.— 2.— 3.— 4. 違反之處罰 (1)紀律處分 公務員未誠實申報財產，經查屬實，可能遭革職之紀律處分；部長未遵守部長行為準則規定申報，亦可能遭到罷黜。 (2)刑事責任 新加坡貪污防治法第8條規定：「除非有反證證明，在被告被控違反本法第5條(一般收賄罪)或第6條(代理人受賄罪)之程序中，公務員自欲與公務機關交易之人所收取之報酬，均應認定為賄賂。」第24條(財力或財

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
					<p>的股份、房地產(自住房屋除外)等方面之利益及投資情況。</p> <p>(2)配偶、受撫養家庭成員及可能引發私人利益與公共利益衝突之利益與投資，特別是未公開上市公司之投資情形。</p> <p>(3)財產申報細項包括申報人、申報人配偶及受扶養家屬所擁有之土地、房屋、汽車、船舶、航空器、一定數額以上的現金、存款、私人公司投資或公開上市公司股票、債權、債務、一定價值以上的家用設備、裝飾品、珠寶、首飾、古玩、藝術品、收藏品、信託資產、薪資所得以外達到一定比例或超過一定數額的其他收入等。</p> <p>(4)申報以上財產，應</p>			<p>局除審查其變動情況是否屬實外，還要審查所增長的財產、利益投資是否正當合法。審查過程中，如果發現其財產來源有問題，有權展開進一步調查。如果調查到財產來源不正當的證據，將移送法院提起控訴。</p> <p>(2)常務次長則必須確保該部門每個公務員均按照規定申報財產，並且應當對每份利益與投資申報資料進行評估，以便確定它們是否會使公務員私人利益與其公共職責產生真實或明顯的衝突，或者可能以任何方式影響其職責的履行。如常務次長認為有利益衝突，應該是否應保持這些利益或投資提出意見，並同時對這些申報資料</p>	<p>產之證據)規定：</p> <p>「一、依本法或刑法第 161 條至第 165 條或第 213 條至第 215 條各罪；或其預備犯、未遂犯或教唆犯，在法庭審判或調查時，發現相對其正當收入顯不相稱，而未提出適當說明之金錢或財產，或該財物於涉上述各罪之同時所添加，未能適當說明其來源者，法庭得視為被告收受或期約所得之賄賂及收賄未遂罪之證據。二、前項財物由被告以外第三人所持有、附加，如被告與該第三人在某種關聯性或其他情形下，第三人關於該項財物為被告之保管人、委託人、代表人或贈與受讓人時，依本條第 1 款之規定，被告應視同為</p>

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
					詳實申報財產名稱、價值、數額、來源、取得時間、估價方法、變動情況等，以供查核。			轉交貪污調查局。	該財產或添加物之持有人。」
加拿大 清廉指數 2011- 10 2012- 9	法務部 98年公 職人員 財產申 報法施 行成效 檢討研 究案。	1.第一類(依據公共服務價值與倫理法):服務於公務員法第1編表1所列,例如邊境服務處或人權委員會等部門或機關之所有公共服務人員(public servants),不分職位與職級。 2.第二類(依據利益衝突法): (1)公職擁有者(public office holder),含內閣部長、州部長及議會秘書等,具決策權限之特定職務高階公職人員。 (2)公職人員在外部聘任的要約確定後7日內,須以書面向利益衝突與倫理長報告,且在接受外部聘任後的7日內,除向倫理長外,依其身分另以書面向皇家內閣部長或州部長向首相報告等。 3.第三類(依據加拿大國會議法、眾議員利益衝突法及參議員利益衝突法或議員廉潔法):聯邦及地方民選公職人員及參政議會之顧問。 4.除上開公職人員本人外,其正常婚姻關係存續中之配偶、受撫養未成年子女(未滿18歲)及雖已成年但經濟方面主要仍是依靠公職人員或其配偶或其同居伴侶(時間達一年以上)支持者之	1.第一類:向所屬機關副首長提交財產之機密報告。 2.第二類:向利益衝突與倫理長提交財產之機密報告。 3.第三類:向所屬之倫理長或廉潔長提交機密之財產揭露報告。	1.第一類: (1)申報財產之事項,並非絕對,亦未明確規範應申報財產之事項。 (2)由公職人員先自行衡酌,如認為財產及負債等會與其職務構成外觀上、真實的或潛在的利益衝突時,則必須進行申報(即提交機密報告),如公職人員對此有疑惑時,得諮詢其機關副首長。 2.第二類:公職擁有者應在任職日後之60日內,向利益衝突與倫理長提交1份機密報告。在任職後120日內,將有構成實際或潛在利益衝突的資產處理完畢,或以公平交易方式出售,或委託給政府安排信託業管理。另如提出機密報告是項實質變更時,應在變動後30日內,填報異動報告。 3.第三類:國會議員於政府公報登	1.第一類: (1)在公共服務價值與倫理法附錄部分以例示方式規定9項應提交機密報告之財產、負債、信託財產及債務等(含公營企業部分控股權及商業性經營之農業企業等),以及13項不須提交機密報告之財產或利益等項目(含供公務人員使用之住宅、私人動產、現金及存款等),供公職人員參考。 (2)申報財產時,未要求填寫確定價值或估計財產之價值。 2.第二類: (1)須揭露其財產狀況,含描述其所有之財產並估計其價值、直接及間接負債數額等。 (2)另公職人員或其家屬在12個月週期內,從親戚朋友以外任何一個來源,獲得禮品或利益累計超過200元,必須於累計超	1.同申報財產之時間點欄位說明。 2.第二類:皇家部長、州部長及議會秘書及其他被倫理專員認定,必須就其應受控制的財產(含公開交易的公司會外國政府證券,由個人持有,或由股票、基金會股票市場指數等組成)進行處理者,其方式為在公平交易市場出售或交付盲目信託(在取得該資產後120日內辦理),相關信託費用由利益衝突與倫理長決定之。	1.財產申報資料均為機密報告,只有申報人所屬機關副首長及利益衝突與倫理長得閱覽及檢視。 2.但申報人為迴避利益衝突而作之公開聲明,民眾得付費申請閱覽或索取影本: (1)特定公職人員公開聲明其財產及債務,或公職擁有者提交財產摘要報告書(不同於財產機密報告),民眾得申請閱覽或取得影本。 (2)民眾得於利益衝突與倫理長辦公室網頁,取得國會議員提供給倫理長之財產揭露摘要報告之資訊(不同於廣泛且機密之揭露陳述報告內容,且此份報告內容不公開)。	1.第一類:所屬機關副首長負責查核,如發現有利益衝突情事,即得命令申報人在120日內,經由公開市場之正常交易管道出售及提出收據,或將其財產交付信託。 2.第二類:利益衝突與倫理長應每年檢視申報資料,並採取適當方法例如要求出售、交付信託或採行迴避等,確保申報人遵守利益衝突法規定之義務。	1.第一類:採取概括規定,違法者將受到適當之懲戒處分,包括最嚴重之解職處分。 2.第二類:得處500元以下之行政金錢罰,且利益衝突與倫理長得公開處罰之相關內容。

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
		資產狀況，亦須申報。		載當選之日起 60 日內，應提交 1 份廣泛且機密的揭露陳述報告給利益衝突與倫理長分析及審核，經審核後再提交 1 份揭露摘要報告，將其完整報告之部分內容公諸於世，民眾得於利益衝突與倫理長辦公室網頁上獲得相關資訊。另當選初次申報後，每年須再申報 1 次。	過 200 元之 30 日內向倫理長申報之。				
美國 清廉指數 2011- 24 2012- 19	法務部 98年「公 職人員 財產申 報法施 行成效 檢討之 研究」 研究成 果報告 書， 2010.9	下列人員及其配偶、未成年子女：總統與副總統候選人、參、眾兩院議員、國會議員候選人、由總統提名需經參議院同意的提名人選、司法人員及相當文官俸給 16 職等以上之行政部門及立法部門之官員（或俸級相當 16 職等以上者，包括總統、副總統及高級武官在內），以及 7 職等以上之軍官。	在法律沒有特別規定時，原則上向任職單位之倫理辦公室官員申報；參選人向聯邦選舉委員會申報；總統、副總統與獨立委員會成員向聯邦政府倫理局局長申報財產。	一般公務員與雇員在初任職後之 30 日內應申報財產，除非是轉任，且之前已申報。職務由總統提名經參議院同意之人，於總統咨請同意任命之日起 5 日內，應進行財產申報。爾後每年的 5 月 15 日，或者之前進行申報；離職者，在離職後的 30 日內申報。	應申報內容計有 8 大項： 收入 1. 餽贈 2. 財產利益 3. 債務 4. 買賣交易 5. 超過 5000 美元之個別補償 6. 未來工作協議或安排 7. 信託利益 最低門檻為從任何來源獲得超過 200 美元之財物。	分為 3 類： 1. 初任公職申報 2. 每年申報 3. 離職申報	申報資料公開。 其公開方式：申報資料由受理之主管機關負責向大眾公開，民眾在收迄申報之日起 30 日內得申請查閱或影印申報資料。另民眾得申請以支付合理費用之方式，取得申報資料之重製與郵寄，倘若基於公眾之理由，亦得免費以減價之方式取得影本。	依申報義務人隸屬於不同之權限，申報資料之審核情形分述如下： 1. 立法部門：由參議院與眾議院所指定之委員會，建立與執行已申報資料之審核程序。 2. 行政部門： (1) 各機關指定之人員及首長必須於財產申報後的 60 日內，完成形式與實質之審核。 (2) 受理申報之承辦人、機關首長，以及政府倫理局之局長，審核所屬公務員之財產申報後，若認為有不足或不符合規定，應通知申報人補充資料，或	違反申報義務者，可能面臨之處罰如下： 1. 罰鍰：1 萬美元以下之「行政罰鍰」。 2. 其他行政制裁：人事或其他督促申報之措施。 3. 刑事制裁。

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
								提出解釋。之後若仍認為不合規定，得通知申報人將之撤職、復職、建立信託或自動調任或辭職等。 (3)審核長於執行法定職權時，得查閱公職人員所申報之財產。 3.司法部門：由司法聯席會收到申報書後，進行形式及審質之查核，檢視有無利益衝突情形，並建議應採行之改進措施。	
馬來西亞 清廉指數 2011-60 2012-54	監察院參訪新加坡及馬來西亞出國報告-代表團長許副秘書長海泉	所有受委任之高級法官、公務員及內閣閣員 申報對象亦包括配偶及共同生活家庭成員	聯邦法院首席大法官及總理	就到職後一週內	土地及房屋等不動產，每五年需申報其變動情形	就到職申報	不對外公開	各機關常務次長具有查核所屬公務員財產申報之權，反貪污委員會可以透過網路，查核所有公務員所申報的財產是否確實。	紀律處分
南韓 清廉指數 2011-43 2012-45	中山大學公共事務管理研究所碩士論文(97.6) 法務部98年「公職人員財產申報法施行成效檢	政府出資機關企業及接受政府委託辦理業務之單位人員，已擬定完整的財產申報主體範圍。 除本人、配偶、直係血親尊卑親屬，為申報範圍。	分成國會議員、法院及一般公務員，軍人部分向國防部申報，一般公務員不分職務等級均由總務處(相當我國人事行政局)辦理。	採強制申報制度規定，任職時的申報，凡公務人員因職務升遷或是直接任命而屬於申報義務者，均應於1個月內向申報機關辦理申報。	收入及存款超過韓幣1千萬元以上者，均需申報，超過韓幣5百萬元以上之白銀、黃金製品、寶石、古董、藝術品、會員證者均需申報。 2005年11月南韓修改公務人員服務倫理法，公職人員除了財產登記以及公開之外，高階公職人員還必須將其股票交	採強制申報制度規定，任職時的申報。	和我國相同，一定職等以上人員須全部公開。	受理財產申報機關與審查機關是分開的，分別在國會、大法院、中央選舉管理委員會、中央政府地方各級政府分別設立公職人員倫理委員會，分別辦理審查工作。	行政罰及刑罰併行，對於逾期申報或申報不實者，行政處罰外更可依據刑法處罰。

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
	討之研究」研究成果報告書(99.9.16)				付盲目信託,此項規定 2006 年 6 月生效。根據新法,在財政部與經濟部或其他金融監督管理機關任職之四級以上高階公職人員,若擁有股票市值超過 3 千萬韓圜(約相當於 30,000 美金或者 1,000,000 萬台幣)以上,必須出售其股票或將其交付盲目信託,受託銀行必須在 60 天之內,將逾越規定的股票加以出售,交付信託之公職人員並不知道受託銀行如何處分其股票,成為韓國特有的「股票盲目信託制度」。韓國官員與學者將此次改革視為韓國從壓制型的反貪腐體制轉向預防性反貪腐機制。韓國總統、總理、國會議員以及其他高階公職人員總共大約 5,800 人都必須受到此項規定的管制。				
日本 清廉指數 2011- 14 2012- 17	國家公務員倫理法 國家公務員倫理規程	國家公務員倫理審查會所審查之對象,係指「國家公務員法」第2 條第2 項規定之中央國家公務員,包括該省副課長級、該省審議官級或指定職以上職員始有適用	設置於人事院底下的國家公務員倫理審查會的事務局	(一)收受餽贈報告:每季,於次季開始後 14 日內 (二)股票交易報告:每年 3 月 1 日至 31 日 (三)所得報告:每年 3 月 1 日至 31 日	(一)收受餽贈報告:省副課長級以上之職員接受業者等之金錢、物品、其他財產上之利益輸送或招待,所得利益或報酬其價值為 1 次 5,000 日元以上時,必須向各省廳的機關首	(一)收受餽贈報告 (二)股票交易報告 (三)所得報告	(一)收受餽贈報告	由國家公務員倫理審查會以電腦系統逕予審查,並作成統計報告,並未就公務員的收入或消費明顯超過薪資收入之狀況,主動的審查公務員報告是否確實。	

國別/項目	資料來源	須申報財產之公職人員	受理申報機關	申報財產之時間點	申報財產之內容	申報財產之種類	申報資料是否公開	申報資料是否查核	罰則
					<p>長或受委任者提交收受餽贈報告。</p> <p>(二) 股票交易報告：省審議官級以上之職員應就前一年所為之股票、新股票保證權之證券或證書、可轉換公司債或具新股票保證權公司債之取得或轉讓，向各省廳的機關首長或受委任者提交記載與各該交易相關之股票種類、名稱、數量、價格及交易日期之股票交易報告書</p> <p>(三) 所得報告：省審議官級以上職員，應就前一年各項所得金額，向各省各廳之首長或受委任者提出記載下列規定金額及課稅價格之所得報告書。登記金額超過100萬日元時，即應說明取得原因。</p>				

國家圖書館出版品預行編目(CIP)資料

公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄
/ 監察院編. -- 初版. -- 臺北市：監察院，民
102.12

面；公分
ISBN 978-986-03-9860-1(平裝)

1. 公務人員法規 2. 財產 3. 會議

588.12

102026732

公職人員財產申報法施行二十周年研討會會議實錄

發行人：王建煊

編輯委員：趙昌平、李復甸、吳豐山、馬以工、陳永祥、程仁宏、劉興善

出版者：監察院

地址：100 臺北市忠孝東路 1 段 2 號

電話：(02) 2341-3183

網址：<http://www.cy.gov.tw/>

監察院檢舉專用信箱：臺北郵政 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

印刷者：晟富彩色印刷企業有限公司

地址：臺北市環河南路 3 段 47 號

電話：(02) 2305-7869

中華民國 102 年 12 月初版

ISBN：978-986-03-9860-1(平裝)

GPN：1010203425

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。

請洽監察院公職人員財產申報處(電話：02-23413183)