

RDEC-RES-097-028（委託研究報告）

陽光法案立法及執行成效 之比較研究

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 98 年 11 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-097-028（委託研究報告）

陽光法案立法及執行成效 之比較研究

受委託單位：財團法人國家政策研究基金會

研究主持人：朱新民教授

協同主持人：曹俊漢教授、蕭全政教授、
張瓊玲副教授

研 究 員：陳淳文副教授、陳志瑋助理教授

研 究 助 理：王皓平、謝宇程、
何俊賢、陳竑達

行政院研究發展考核委員會委託研究

中華民國 98 年 11 月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目次

表次	iii
圖次	v
提要	vii
第一章 緒論	1
第二章 研究設計	7
第一節 研究方法	7
第二節 政策評估架構	9
第三節 研究過程	11
第三章 外國立法實務	13
第一節 美、新、港等地財產申報法制	15
第二節 美、新、日、港、德等地政治獻金法制	33
第三節 美、新、港等地利益迴避法制	40
第四章 我國公職人員財產申報法之現制及成效評估	49
第一節 法律現制描述	50
第二節 法律成效評估	54
第五章 我國政治獻金法之現制及成效評估	85
第一節 法律現制描述	85
第二節 法律成效評估	95
第六章 我國公職人員利益衝突迴避法之現制及成效評估	123
第一節 法律現制描述	123
第二節 法律成效評估	127
第七章 結論與建議	155

陽光法案立法及執行成效之比較研究

第一節 研究發現	155
第二節 政策建議	159
第三節 法條修改建議	163
第四節 短、中、長期之政策建議	168
參考資料	173
附錄	179
附錄一 「公職人員財產申報法」專家座談會議紀錄	179
附錄二 公職人員財產申報法深度訪談紀要	199
附錄三 政治獻金法專家座談會及深度訪談紀錄	245
附錄四 「公職人員利益衝突迴避法」專家座談會議紀錄	259
附錄五 法務部裁罰個案經當事人訴願案件之整理	271
附錄六 公職人員利益衝突迴避法訪談記錄	274
附錄七 「期中報告審查意見」修正對照表	278
附錄八 「期末報告審查意見」修正對照表	283

表 次

表一-1：2008 年各國貪腐印象指數 (摘錄).....	2
表三-1：國內外學者對「CORRUPTION」一詞的定義或見解.....	13
表三-2：各國財產申報立法模式、申報對象與申報時間.....	16
表三-3：美國與我國財產申報制度之比較分析.....	17
表三-4：美國、香港、新加坡關於利益衝突迴避規定之比較.....	47
表四-1：我國 97 年公職人員財產申報資料查核情形.....	50
表四-2：美國、香港與新加坡對財產申報對象之趨同與趨異之處....	61
表四-3：美國、香港與新加坡對財產申報時間之趨同與趨異之處....	64
表四-4：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報的申報內容.....	72
表四-5：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報不實之罰則.....	76
表四-6：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報之受理機關.....	81
表五-1：對政黨、政治團體、擬參選人每年捐贈總額之限制.....	88
表五-2：獻金來源 (對象) 之禁止或限制.....	92
表五-3：政治獻金法重要內容.....	94
表五-4：政治獻金法建議修正條文及修正理由對照表.....	110
表六-1：監察院執行「公職人員利益衝突迴避法」的案件整理.....	128
表六-2：違反公職人員利益衝突迴避法案件裁罰情形表.....	130
表六-3：公職人員利益衝突迴避法增、修之建議.....	149

陽光法案立法及執行成效之比較研究

圖 次

圖二-1：INGRAM 與 SCHNEIDER 提出之分析架構圖	9
圖二-2：研究架構圖	11

陽光法案立法及執行成效之比較研究

提 要

關鍵字：財產申報、利益迴避、政治獻金、陽光法案、廉政

壹、研究緣起

陽光法制係泛指規範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行為的相關法案。自 1993 年起，我國政府陸續訂頒「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」等重要陽光法案；並且除「公職人員利益衝突迴避法」之外，其餘二法皆經數度修改。政治獻金法至今已制定超過五年，而「公職人員財產申報法」、「公職人員利益衝突迴避法」公布也已十年。然而，在國人對清廉政治日益重視之今日，卻屢屢發生政府公職人員貪污不法事件。打造清廉政府，不但是馬英九總統選舉期間的重要承諾，也是國人之深切期許。是以，陽光法案的執行成效如何，如何透過推動相關措施或推動修法，強化其實際效益，實是極為重要的課題。

因此，本研究案針對「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」等法律，執行成效進行探討，與其他國家相似法律規範進行比較，並研擬政策建議以供政府有關單位參考。

貳、研究方法及設計

一、研究設計

- (一) 文獻研究法：本計畫之研究方法乃以文獻研究法（literature review method）為主，廣泛蒐集專書、期刊、論文與學術研討會等資料。
- (二) 比較研究法：本研究採用比較研究法，針對美國、新加坡及香港等國陽光法制之條文及施行成效進行分析與研究，汲取可以供我國陽光法制參考效法之作法。

- (三) 專家座談：為廣納各界意見，本研究採取專家座談法，針對不同的研究議題，邀請學者專家、立法委員、政黨代表及有關社會團體等召開研討會議，諮詢並聽取各方的看法與建言，進行交換意見。
- (四) 深度訪談：研究團隊使用深度訪談法，針對專精研究陽光法案之法政學者、各政黨陽光政策負責人、各種陽光法案版本倡議者及民間陽光法案改革團體等舉辦深度訪談，了解不同立場人士的意見。

二、評估架構

本文之政策評估架構，乃是採用 **Ingram and Schneider** 所提出的評估模式。本文考量立法最初希望達成之政策目標，評估執行機關執行政策的現況，並研究各標的團體在法律執行後受到的影響，以對法律規範是否合適、如何修正，進行分析及評估。

參、重要發現

綜合跨國比較以及國內施行成效之檢討，本研究案所涵蓋的陽光三法，各有其值得檢討改進之處，茲整理如下：

一、公職人員財產申報法

(一) 政策目標分析

公職人員財產申報法之政策目標，乃是透過強制規定申報財產，使重要公務員的財產變動公開透明，進而使重要公務員無法貪污，或是貪污之後易被發現。然而，欲透過財產申報手段，達成此目標，仍需要一個前提：查核機關有充足行政能量及查證技術，對於財產申報資料之真實性，進行有效的查核；使有貪污意圖之公務員，無法透過私人金庫、海外帳戶、人頭及白手套，隱匿其不法收入。如果此前提無法完全達成，則公職人員財產申報法之施行成效，將僅止於使意圖貪污者成本提高一些，卻造成廣大守法公務員、負責申報事務之政府機構沉重的成本及負擔。尤其，若公務員配偶

因隱私或特殊原因，不願意配合申報時，可能造成公務員受罰，此現實確實不盡合理。

(二) 標的團體分析

由於申報義務人範圍界定，收受貪污可能性，與社會成本綜合考量後的取捨判斷，因此，欲求申報範圍「正確解」和「完美解」並不可能，總是存在著某種程度的爭議，白手套和人頭戶現象也難透過擴大申報義務範圍完全禁絕。

(三) 執行機關分析

如上所述，公開申報財產資料，此一手續本身無法完成防貪之目標。是以，香港制度之中，強調由廉政公署以財產申報資料為基礎，針對可能貪污的公務員，主動進行準確而有效的調查，不僅發現漏報財產之「行政疏失」，而更進一步揭發貪污之「刑事罪行」加以治罪，此乃是此制度發揮一定程度功效，提升政治清廉度的關鍵。惟在我國，已有法務部政風單位，又有轄下的調查局作為調查不法的執行單位，是否須仿照香港模式，顯有爭議。而在財產申報的收送負責方面，我國目前仍因對象之不同而分散於中選會、監察院、法務部等三單位，在人力查核上是否充足，亦屢有檢討之聲音，因此在本文中將予以加以探討。

(四) 政策工具及罰則分析

財產申報法之中，對於需申報的財產規範十分粗糙，不但各種新穎金融商品及有價證券之適用性不明，連現金存款之申報下限，都用「一定金額」加以模糊描述。財產申報法不僅規範有瑕疵，而且課以廣大公務員、其配偶及未成年子女之申報義務；此法實際防範貪污之效益不明，但卻已確實造成社會成本的耗費、民間人才不願擔任無給職的官股代表，為政府服務等等負面效應。

二、政治獻金法

(一) 政策目標分析

政治獻金法之政策目標，乃是透過政治人物之財務供輸關係的揭露及限制，避免政治人物與特定金主形成利益輸送之金權結構，並在決策之中傷害公共利益。然而，達成此目標的前提在於，政府有強大的偵查能力，杜絕一切未予揭露的捐輸行爲，並對違反規範的捐獻行爲加以懲治。然而，許多專家都指出，由於迴避揭露的政治捐獻無法禁絕，導致此法未足以完全限制金權之合流，反對於守法政治人物造成困擾，是以其政策目標達成程度有限。

(二) 標的團體分析

政治獻金法規範的標的團體包括接受方以及捐贈方。就接受方而言，政治人物自開始踏入政壇起，就可能開始從事募款活動；目前法律規定「擬參選人」方爲規範對象，顯示本法律未能全面揭露的政治人物獻金來源，也對樂於守法者造成困難。就捐贈方而言，如何規範政黨對候選人的捐輸、營利事業或特定個人對於參選人合法獻金之上限，都是此法律重要的爭議；然而，似也無一正確解之存在。德國對於企業之政治獻金不加限制，日本則禁止企業之政治獻金，而德國政治也並不因此明顯較日本腐敗。

(三) 執行機關分析

目前而言，內政部爲政治獻金法之主管機關，但監察院，以及直轄市、縣（市）選舉委員會，都可進行獻金申報、專戶許可、變更及廢止事項。此措施乃是爲便利各地基層政治人物而設，並無重大不妥。然而，有義務建置資料於網站，以供政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金是否合法的機關，至少包括：經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會、內政部、中央選舉委員會、監察院。由於查核工作乃是由候選人覓人力加以執行，查證相關機制繁複的結果，往往造成誠實申報者負擔大量查核成本，或是漏查受到裁罰；反而，在檯面下收受獻金不加以申報的候選人，卻省了此成本與風險。此外，監察院專職負責查核獻金資料，受

限於人力不足，其查核工作僅能抽樣進行、進度落後，並且難以觸及非法檯面下政治獻金的部分，導致此法約束力不足。

(四) 政策工具及罰則分析

政治獻金法最受爭議之處，乃是在於此法規範的捐輸金額上限，對於台灣選舉現況而言，實在並不足夠，總統層級選舉尤然。此規定造成的結果，乃是迫使有財務需求的政治人物接受檯面下不公開的獻金，或是使正直的政治人物因財務不足而在選舉中受限。在罰則方面，現行罰則最少裁罰金額是二十萬。許多基層政治人物，可能在申報程序上發生無意且細微的過失，實無需課予如此高額的罰金。並且，未依法開設獻金專戶收受政治獻金，固然不合規定，但仍非直接涉入貪污，是否應處以自由刑，也值得再斟酌。

三、公職人員利益衝突迴避法

(一) 政策目標分析

公職人員利益衝突迴避法設立用意雖善，然而，其政策目標頗有矛盾和混淆。本文以為「避嫌」與肅貪與防貪是兩個不同的政策目標，不應該規範於同一部法律中。檢討各國法制(如美國、新加坡與香港)，此二目的在立法上通常分離處理。在避嫌的部分，通常是以倫理法規或程序法規為主要的規範手段，由機關長官在個案中負責審核斟酌。另外，「防貪」或「肅貪」則是以刑事法規為主要制裁手段，只要該當觸法要件，即由司法機關加以偵查察甚至起訴，沒有長官裁量的餘地。

(二) 標的團體分析

公職人員利益衝突迴避法的標團體，與公職人員財產申報法規對象相同，包括高等文官、政務官，以及民意代表。如同公職人員財產申報法在標的團體方面的爭議，公職人員利益衝突迴避法適用範圍的界定，也總是一個取捨之後的切點，難有「正確範圍」可言。然而，民意代表在避嫌方面的

行為準則，是否適用議會自律原則，交由民意機關本身訂定，值得考量；並且，如果避嫌之原則適用於所有公務人員，則本法無需設定界限，宜含括所有公務人員。

(三) 執行機關分析

由於本法在立法目標的混淆，也衍生執行機關的問題。若本法主要用意是避嫌，則應是屬於行政程序問題，則應設立規範，讓各機關在進行行政裁量時納入考慮；若出現違失情事，則應循一般違法行政之處理方式。若本法用意在於肅貪，則是刑事問題，則宜明定違法要件，並由檢察機關偵辦起訴。本法現行規範，確實以肅貪或防貪為主要目的，並由檢察機關為主要執行者；然而，利益迴避概念上較合適的目的乃是避嫌，應將相關規則，融入行政裁量的規範之中，並由各機關在行政過程中直接運作施行。

(四) 政策工具及罰則分析

究本法施行結果，即使行政主管在相關案件上自行迴避，一樣能夠影響其職務代理人之決策，規避本法之防制目標。並且，以罰則而言，我國早已為肅貪之目的，設立刑法的貪瀆罪與貪污治罪條例的貪污罪，而且以刑事處罰為裁罰手段。公職人員利益衝突迴避法本不但在目標上重複，且以行政罰為其制裁手段，致使本法之功能更形限縮。制裁的金額方面，本法中罰鍰下限乃是一百萬，或是交易金額的一至三倍。對於單純的疏失觸法者，以及基層公務人員，此法處罰金額可能太過嚴苛。

肆、主要建議

一、相關制度建立及補強

(一) 公職人員財產申報法

1. 建構綿密防貪法網，建立起健全的防貪法規體系：僅賴公務人員財產申報法，確實不足以全面提升所有公務人員的清廉度。欲達此目的，刑法中貪瀆罪以及貪污治罪條例，以及公務人員

倫理法等相關法制，皆需綜合考量，建構防貪法制體系。惟就本法而言，經查本法僅能達到「防貪」之功效，並不能「肅貪」，而衡諸本條文觀之，亦尚有定義不明、處罰適當性可議之處，故有修法之必要性。

2. 我國政黨以及政府，皆需強化反腐決心，以提升反貪能量：由於民眾對於清廉政治的期許日益升高，各政黨提名候選人時，應選任才德兼備之人。德行不佳者，應摒除其提名，避免透過政治任命出掌官職。此外，我國應修正「立法從嚴，執法從寬」之思維與作法，應力求務實立法，嚴格執法，以杜絕相關人士的僥倖心態。
3. 透過公民教育及公務人培訓，削減貪污舞弊風氣：國家文官培訓所、公務人力發展中心，應強化廉政法制相關教育，使政務官、公務員認識何謂「貪污」，進而減少不小心觸犯貪污罪之情事。我國法務部也應與教育當局合作，仿香港廉政公署的社區關係處之作爲，要求教育體系及政府各訓練單位與新聞單位配合宣導。從國民之公民與道德教育著手，教導市民認識貪污的禍害，並爭取市民積極支持反貪工作，並致力培養公民的責任感和良好道德，以盼減少或杜絕貪腐舞弊的發生。
4. 可透過政策行銷作爲，告知民眾調閱公職人員財產申報記錄之權利：許多政府陽光法制之改革，民眾並未充分了解，導致對現況仍然不滿。因此，政府可用政策行銷之作爲，讓民眾更了解、甚至實際接觸有關陽光法案的各種制度。例如，宜鼓勵民眾使用調閱公務人員財產申報之紀錄，不但可協助政府加以監督查核，也可以讓民眾實際感受到資訊透明化的成果，進而肯定政府的努力。
5. 申報對象的規範應視公務人員之業務內容性質進行查核：建議應檢討對業務性質及具一定決策層級者，如申報之，否則僅爲一基層小主管，就須申報，似亦不符合必要性，有浪費時間、人力之嫌。

6. 「遲報」、「漏報」與「申報不實」應予釐清，罰則亦應不同，以免違反比例原則之法律效應；「逾期申報」、「漏報」與「申報不實」各有不同定義；「財產來源不明」更是為刑罰之範圍，與上開三者之法律途徑適用範圍不同，不應一律同等罰之。目前前開三項規範於申報法中，但處罰比例不當，應予修法檢討；而「財產來源不明罪」已經立院討論，最後修訂於「貪污治罪條例」中，係屬「肅貪」的刑罰範圍中，故本法罰則應再予修訂，以清楚釐清之。
7. 財產申報範圍應予明確化，應加強落實「變動申報」之作爲：非現金財產之申報應定申報價值之下限，如珠寶、字畫、達一定金額（設若為 20 萬元）以上，則應申報。又目前投資各種新興投資商品，日新月異，亦有納入申報之必要性，針對此二項，實需援引香港模式，以約莫八十萬元為額度下限，設若有此交易情形，應落實本法第八條規定，每年於一定時限內辦理變動申報，另法所規定之強制信託者，若採「信託申報」與「變動申報」則一制，則無異另闢蹊徑，即特定對象似可選擇不要強制信託，此舉牽涉太廣，似不宜目前之時代氛圍討論之。
8. 申報受理機關可考慮一致化，目前受理申報機關內，因申報對象之不同，而「任職申報」、「在職申報」與「離職申報」時限之不同而分為各級選舉委員會、法務部與監察院，未來似乎可考量由某一專責單位掌理之，如監察院。但首要條件必須擴充執行及查核人力，否則不適以應接如此巨大之業務量，未來如中央政府組織再修改該案，建議應一併考慮之。

(二) 政治獻金法

1. 建立公費選舉制度，減少政治人物募集獻金之需求：「公費選舉」雖是在國內較不為人熟知，但已在德國及瑞典等北歐諸國行之有年。有若干學者專家呼籲我國未來應該邁向公費選舉的方向，減少大企業或利益團體透過政治獻金而不成比例地影響政治與政策。此制度之下，政府直接提供資金及相關資源，讓

不富有的一般民眾有機會投入選舉，並可以改善現在選舉補助金制度在選後才發放的弊病。

2. 宜統一獻金查核的平台，甚至由特定機關負責查核業務；來源不當之獻金，宜沒入之；政治獻金法之中，規定許多機關團體或個人不具政治捐獻之資格。然而，由於查核管道分散，候選人自籌人力進行查核工作將造成沉重負擔；若有未查核出來的非法獻金，則會受到懲罰。此制度，對於誠實查報政治獻金的政治人物，可能造成極高的風險及成本。為便利守法候選人，宜統一獻金查核平台，使查核更便利。甚至，可將政治人物之責任減低到主動線上申報，而由特定機構協助候選人查核。此業務可由政府部門擔任，也可外包民間機構。倘若來源不當之獻金被查獲，則可由政府沒入之，取消(至少減少)對候選人的罰則，提升候選人誠實申報之意願。
3. 使獻金資料公開透明，甚至鼓勵媒體、民眾、競爭政黨查核政治人物之獻金來源；由政府少數專責人員進行比對查核，成本甚高，而效益有限。政府若將獻金資料公告上網之後，可鼓勵公民團體、媒體、競爭政黨參與查核，共同監督政黨或政治人物，則將有助於揭發弊端與不法。此制度將比主管機關或檢調機關耗費人力物力進行查緝，更符合「反貪」的訴求。

(三) 公職人員利益衝突迴避法

1. 仿法國建立人事決策委員會的制度，使人事措施更加民主化與透明化：在任何公務機關之中，人事任用權力愈集中，則愈易出現任用私人的情況，化解的方式，即是使人事任用決策權分散化。法國的「同額委員會」制度，即是在此類思維下的設計。除了臨時性、與機關首長同進退的機要人員之外，常任人員的任用，均需要機關代表與公務員選舉代表組成「同額委員會」，加以集體評選決策，如此，即可使主官難以主導人事決策。不但可以避免主官任用自己的親屬，也可避免主官用他人的親信椿腳償還人情，強化為國舉才的目標。

2. 建議全面檢討公職人員利益衝突迴避法的存廢，並且另行建立公務員倫理規範，並提高行政程序透明度：本文以為本法在貪瀆防制上的功能十分有限，其實沒有特別存在的必要；可以考慮予以廢止。與此同時，可以強化數項相關法律及制度。在迴避義務上，可以修改行政程序法第一章第四節的迴避規定；在官箴的維護上，應該建立統一的公職人員倫理規範，包括在職期間與離職後的迴避規定、收受禮品的標準等等；提高行政透明度方面，宜特別在決策前的作業程序，建立更嚴謹的事前透明化準責與救濟管道。

二、法條修改建議

(一) 公職人員財產申報法

1. 本法第二條第一項第五款之中，刪除「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」。
2. 第四條第一項第一款之中，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向監察院申報；「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」之文字亦一併刪除之。
3. 第七條中，辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金額以上始應申報，以符公平原則。
4. 本法第八條「變動申報」亦應規定亦訂金額為變動申報之依據，如參照香港規定約八十萬元新台幣，方能落實變動申報之真意。
5. 第十一條第三項之中，宜刪除對受查詢機關之罰則，而留予相關法律定之。
6. 第十二條第一項中，宜針對「不依規定補正」之申報者，並刪除與貪污治罪條例中「財源來源不明罪」重複之條文。

(二) 政治獻金法

1. 第三條之中本法主管機關宜改為監察院，並負責申報及查核業務。
2. 將罰責之裁量幅度加大，避免微罪重罰，並加重懲處犯行嚴重之政治人物。
3. 增列人民檢舉保護及獎勵條款，促進民眾舉報不法之意願。
4. 刪除候選人收受政治獻金的期間限制，開放有志政治工作者，長年設置政治獻金專戶，以達到透明與接受監督之目的。
5. 政治獻金額度上限之定訂，宜依選舉層級為差別規範，而不宜一視同仁。

(三) 公職人員利益衝突迴避法

1. 將貪瀆概念完備充實，為整頓相關法制的的第一步。
2. 貪瀆防制必須採刑事制裁，並由公正獨立之法院加以裁罰。
3. 違反迴避義務不等同於貪瀆，其罰則水準宜比照正常程序法之違犯。
4. 違反迴避義務而未涉貪污瀆職時，應以原處分失去效力為限，至多課以行政懲處。
5. 司法權在訴訟法中皆已有其迴避義務的程序規定，而立法行為也應本於議會自律的原則，由議會自訂的內部議事規則來處理。是故，本法應該以行政權為規範重心，而不涉及立法權或司法權。
6. 迴避義務應該是一般性的規定，本法適用範圍應擴大至全部公務人員，並將修改制裁手段降至 30 萬元以下。
7. 排除適用政府採購法的案件，並授權會計審計人員，負責核定小額採購案是否毋需適用本法限制。

伍、短、中、長期建議

一、短期建議

(一)修改公職人員財產申報法，主辦機關：由法務部與監察院協調後提出。修法要項包括：

1. 本法第二條第一項第五款之中，刪除「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」。
2. 第四條第一項第一款之中，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向監察院申報；「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」之文字亦一併刪除之。
3. 第七條中，辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金額以上始應申報，以符公平原則。
4. 本法第八條「變動申報」亦應規定亦訂金額為變動申報之依據，如參照香港規定約八十萬元新台幣，方能落實變動申報之真意。
5. 第十一條第三項之中，宜刪除對受查詢機關之罰則，而留予相關法律定之。
6. 第十二條第一項中，宜針對「不依規定補正」之申報者，並刪除與貪污治罪條例中「財源來源不明罪」重複之條文。

(二)修改政治獻金法，主辦機關：內政部與監察院協調後提出。修法要項包括：

1. 第三條之中本法主管機關宜改為監察院，並負責申報及查核業務。
2. 將罰責之裁量幅度加大，避免微罪重罰，並加重懲處犯行嚴重之政治人物。
3. 增列人民檢舉保護及獎勵條款，促進民眾舉報不法之意願。
4. 刪除候選人收受政治獻金的期間限制，開放有志政治工作者，長年設置政治獻金專戶，以達到透明與接受監督之目的。

5. 政治獻金額度上限之定訂，宜依選舉層級為差別規範，而不宜一視同仁。
- (三) 修改公職人員利益衝突迴避法，主辦機關：法務部。修法要項包括：
1. 將貪瀆概念完備充實，為整頓相關法制的的第一步。
 2. 貪瀆防制必須採刑事制裁，並由公正獨立之法院加以裁罰。
 3. 違反迴避義務不等同於貪瀆，其罰則水準宜比照正常程序法之違犯。
 4. 違反迴避義務而未涉貪污瀆職時，應以原處分失去效力為限，至多課以行政懲處。
 5. 應以行政權為規範對象，排除司法人員及民意代表。
 6. 將適用範圍擴大至全部公務人員，並將修改制裁手段降至 30 萬元以下。
 7. 排除適用政府採購法的案件，並授權會計審計人員；負責核定小額採購案是否毋需適用本法限制。

二、中長程建議

(一) 公職人員財產申報法：

1. 建構綿密防貪法網，建立起健全的防貪法規體系。
主辦機關：法務部；協辦機關：監察院、內政部。
2. 我國政黨以及政府，需加強反腐決心，提升反貪能量。
主辦機關：法務部；協辦機關：監察院、內政部。
3. 透過公民教育及公務人培訓，削減貪污舞弊風氣。
主辦機關：教育部、行政院人事行政局；協辦機關：監察院、考試院。
4. 可透過政策行銷作為，告知民眾調閱公職人員財產申報記錄之權

利。

主辦機關：行政院新聞局；協辦機關：法務部、監察院。

5. 申報對象的規範應視公務人員之業務內容性質進行查核。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部、行政院人事行政局。
6. 「遲報」、「漏報」與「申報不實」應予釐清，罰則亦應不同，以免違反比例原則之法律效應。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
7. 財產申報範圍應予明確化，應加強落實「變動申報」之作爲。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
8. 申報受理機關可考慮一致化。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
9. 期望組織再造後，強化監察院，成爲對該項職掌的專責單位，故補充其人力及功能。
主辦機關：監察院；協辦機關：行政院中央選舉委員會、法務部。

(二) 政治獻金法：

1. 建立公費選舉制度，減少政治人物募集獻金之需求。
主辦機關：行政院中央選舉委員會；協辦機關：內政部、法務部、財政部。
2. 宜統一獻金查核的平台，甚至由特定機關負責查核業務，來源不當之獻金，宜沒入之。
主辦機關：監察院；協辦機關：內政部、經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會。
3. 使獻金資料公開透明，甚至鼓勵媒體、民眾、競爭政黨互相查核。
主辦機關：監察院、法務部。

(三) 公職人員利益衝突迴避法：

1. 仿法國建立人事決策委員會的制度，使人事措施更加民主化與透明化。

主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：考試院。

2. 建議全面檢討公職人員利益衝突迴避法的存廢問題，並另建立公務員倫理規範，以提高行政程序透明度。

主辦機關：法務部；協辦機關：行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會。

Abstract

Keywords: political contribution, asset disclosure, sunshine laws

Sunshine laws include all laws that prevent public servants from corruption. Since 1993, the government passed Act on Property-Declaration by Public Servants, Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest, and Political Donations Act as the main sunshine laws in Taiwan. Except Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest, the other two underwent several amendments. Political Donations Act has been passed more than five years, and the other two has been put under execution over ten years. Although people in Taiwan emphasize more and more on the just quality of public servants, cases of corruption occurs from time to time. Forging a clean government is one of the main promises given by President Ma. Consequently, the effectiveness of the sunshine laws and the approaches to further enhance its influence worth a serious investigation.

As a result, this research will focus on the sunshine laws, examining its effectiveness, compare with similar laws in other countries. In the end of the investigation, policy suggestions will be provided.

提要

第一章 緒論

貪污腐敗 (corruption)¹ 一直是全球性的問題，也是世界各國的通病 (陳秀慧，2006：78) 就以中國歷史為例，便存有許多的反貪腐言論與著作；從唐代開始，更有較為具體且明確的成文法規、律令 (王雅軒等，2005)。當然，亦不乏反腐行動的歷史紀錄流傳後世 (王雅軒等，2005；楊繼亮，1997：12-29)。是以，足知反腐倡廉，不僅是全球性的問題，也是人類歷史上，一項極為重要的課題。

根據臺灣透明組織所公布，歷年來的全球貪腐印象指數 (Corruption Perception Index, 簡稱 CPI)，我國自 1995 年以來的排名之變化，統整於下表一-1。該調查結果顯示，在十五個納入評比的機關與部門中，政黨在全球多數民眾眼中，是貪腐最為嚴重的部門。在我國，有六成九 (得分 4.1) 民眾認為政黨貪腐情況嚴重，近年甚至呈現更加惡化的趨勢² (余致力、胡龍騰，2008：159)。「全球貪腐趨勢指數 (Global Corruption Barometer, GCB)」雖未包括台灣，但也顯示在亞洲國家、開發中國家，貪腐是極為嚴重的問題，尤其是在警政、司法等領域 (Transparency International, 2008, 303)。

是以，2008 年大選於各政黨的競選政見中，莫不將陽光法案、清廉政治、防止貪污腐化等做為主要的訴求政見，以形塑清廉的形象。因此政府實有義務建設好法制的環境，研擬完善的陽光法案，除與國會合作通過外，並應確實執行政策，才能為澄清吏治、維護民主體制，

¹ 「貪腐 (corruption)」一詞與拉丁字「corruptus」同源，意指「罪惡意象 (image of evil)」，英文翻譯成中文名稱有異，有人翻譯為「貪污」，也有譯為「腐敗」或「腐化」(唐彥博，2008：55)。有關 corruption 一詞的界定定義或見解，請見本研究第二章第一節。

² 貪腐印象排名指數(CPI)，在國際透明組織的定義之中，乃是「人民認知公務員以及政治人物有貪污行為的比例」。其中，10 為非常清廉，而 0 為非常腐敗。該指數乃是綜合 6-10 個公正可信的全球性機構所做的統計數據編製而成。由於實際量測與比較貪污罪行的數量，受限於各國法治實況及司法品質不同，統計並比較各國實際貪污程度有極為困難，因此，國際透明組織乃以訪問調查方式，擬制貪污程度的指標 (Transparency International, 2008, 296)

建立穩固的基業。

陽光法案係泛指為規範公職人員在從事公務、公職期間之清廉公正，防制貪瀆不法及利益輸送行為的相關法案，目的在防止或嚇阻政府機關公務員、民意代表與政黨，貪污自肥、違背公共利益之情事發生。自 1993 年起政府陸續訂頒「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」等，而立法院亦於 2008 年 8 月 13 日修正通過「政治獻金法」修正條文，將各項政治捐獻的範圍及金額之規範，定得更為實際化與人性化，就是為了要日後能要求各界恪遵法制，執法機關能落實監督、嚴格取締。

因此，本研究案針對「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」等法律制度在我國現狀及執行成效進行探討，並與其他國家陽光法制相關立法內容及執行成效進行比較，研擬建議以供政府決策參考。

表一-1：2008 年各國貪腐印象指數 (摘錄)³

國家	分數	引用資料 來源數	國家	分數	引用資料 來源數
Denmark	9.4	6	Japan	7.5	8
Finland	9.4	6	France	7.3	6
New Zealand	9.4	6	United States	7.2	8
Singapore	9.3	9	Macao	5.7	4
Sweden	9.3	6	Taiwan	5.7	9
United Kingdom	8.4	6	South Korea	5.1	9

³ 本表乃是選取國際透明組織年度報告中，我國較熟悉並互動較多的國家，以茲參考比較之用。由於國際透明組織編製 CPI 乃是利用數項其他中立機構的報告綜合而成，而每個機構選取調查國家不盡相同，且對各國貪腐程度之評估也稍有出入，是以，在本表中附出其引用資料來源數。

國家	分數	引用資料 來源數	國家	分數	引用資料 來源數
Hong Kong	8.3	8	China	3.5	9
Germany	7.8	6			

資料來源：Transparency International，2008

一個政府施政的廉潔程度，高度地關乎人民對於政府施政的信心。而晚近以來，世界各主要先進國家，莫不以此為戒，並且大力進行「陽光法案」等公務員法制的立法與修訂工作。而除上述之實務立法之外，國內外政治學、公共行政學與公法學亦對於當前行政倫理、陽光政治有相當之學理論述，以下茲就陽光法案之學理基礎及其運用之概念進行說明，透過該等學術理念，藉以析釐陽光法案之制定目標。

一、行政倫理理論的論述

一般而言，行政倫理的目的，乃係在於透過價值或道德的證成(justification)或論證(argumentation)來從事行政決策好壞與否的判斷(林鍾沂，2001：634)。而就實踐行政倫理的目蒂而言，乃是促使在政府內部工作的人員，追求良善行政作為的具體控制方式。

而一般而言，其控制方式可分為「外部控制」與「內部控制」，而學者 Finer (Finer, 1941)從過往歷史的教訓得知，一個政府若是缺乏外在控制、沒有適當的懲罰，若僅僅依賴行政官員之自我道德良知，則無異於將行政人員視為天使一般，會自我針砭、謹守分際，保護社會整體之公共利益；然而，另一位學者 Friedrich (Friedrich, 1940)卻不如此認為，對 Friedrich 而言，官僚制度的外在控制，其成效相當的有限，由於政治的動員、官僚專業主義與政府建制的官僚與制衡，使得外在的控制成效相當有限。也因此，Friedrich 認為，對於政府部門的管理，不能單靠外在控制，並且應施予「內在平衡」，如此方能完善「公務倫理」制度的運作。

二、行政透明(transparency)

此觀點認為，對於政府的各項「課責」(accountability)，其首要關鍵乃係在於「資訊的透明」，若政府的施政無法像「透明魚缸裏的金魚」一般，讓人一目了然，則空有課責的制度也是枉然。

一般而言，「透明」(transparency)一詞，其主要義涵：「為即時、精確且適當的資訊取得與揭露；『即時』所代表的是資訊的時效性、『精確』代表的是資訊的正確性與完整性、而『適當』則是代表取得資訊的合法與合理性(Transparency International, 2003)。」再者，所謂的「行政透明度」係指人人都可以即時地獲得有關行政決策與行政服務的可靠訊息。而這個定義乃是假設人們都可以平等地去分享或取得相關訊息，且該等訊息必須是即時、可靠的。

若政府與人民在「資訊不對稱」的環境之中，人民即使握有投票的權力來控制政府，但由於人民的專業能力不足，以及資訊不對稱的結構，因而使得人民往往在監督的過程中，變得被動與無知(陳敦源，2003：22-23)。也因此，所有的政府課責與管理，其首要的前提乃係在於政府施政的透明度。

三、良善治理(good governance)

雖然人類不是天使，但是人類仍然可以透過防弊制度的設計，使政府的制度與活動邁向良善的境地。而自從有人類與政府以來，古今中外未不積極追求理想的政治管理模式，既可免除苛政與不當政府施政，而且可以趨使政府的施政朝向真正民主的境地。而依大陸學者「俞可平」的界定，所謂的「善治」(good governance)一詞，係指：「促使公共利益最大化的社會管理過程」。而這樣的定義，重新調整國家與公民社會之間的相對關係，以創造出最大的整體社會價值。

「善治」一詞的出現，在「世界銀行」(World Bank)的報告出現，最早乃係指涉，受工業國家補助的非洲等落後國家，該等國家不僅貪污嚴重，而且政府的治理體系紊亂，無法就受補助的物資與金錢就有效的運用，因而形成所謂的「治理的危機」(crisis of governance)(Santiso, 2001: 5)。而晚近以來，「善治」一詞，多指涉政府施政的正當性、人民需求的回應性、政府治理的整體效能、公共利益的追求等等面向。

而根據聯合國亞太經濟暨社會委員會(United Nation Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, UNESCAP),認為要達到「善治」需具備以下八種要件,分別為:「參與」、「依法而治」、「透明」、「回應」、「共識取向」、「公平與涵融」(equity and inclusiveness)、「效能與效率」以及「課責」。其中對於參與這個要件,ESCAP更認為,代議民主已經不再是實現民主的必要手段,並且應在政策制定過程的階段納入傾聽弱勢團體的訴求⁴。一般而言,善治一詞具有下列等四個主要的要素:

- (一) 透過司法獨立來使社會的公共安全得到保障。
- (二) 政府部門合理的使用公務預算,並且妥善的管理。
- (三) 政治領導人須為其施政負責。
- (四) 政府的各項作為應該具有透明性。

綜合上述的理念要素,其實善治即是傳統學術論述中關於「合法性」、「透明性」、「責任」、「法治」(rule of law)、「回應」(responsiveness),以及「有效」(effectiveness)的概念。此等概念無異於去真正地去體現民主政治的價值,以避免政府結構的偏差(bias),而妨礙政府追求公共利益的本質,並且進一步地去追求公共利益的極大化。

綜上理論文獻的整理與說明,我們可以得知,對於政府的運作與管理,施以必要的外部監督是必要的,而其監督的首要條件乃係在於政府施政的透明性,同時政府應完善其內控機制,重新校準政府與公民社會的相互關係,使政府的施政邁向天使般的運作。下文之中,也將以上文學理論述中提出的各種標準,對照外國法例,檢視我國陽光法制的制定及運作情況,並於最後提出政策建議。

⁴ 資料來源引自 ESCAP, <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

陽光法案立法及執行成效之比較研究

第二章 研究設計

第一節 研究方法

一、文獻研究法

本計畫之研究方法以文獻研究法(literature review method)為主，廣泛蒐集專書、期刊、論文與學術研討會等資料，針對有關《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》等陽光法制研究內容，加以整理並進行分析。此外，在外國法制方面，本研究透過 Westlaw、Lexis-Nexis 及 Legal Trace 等資料庫及相關網站，以及購買相關書籍的方式，大量蒐集各國文獻加以研讀，以找出值得我國參考之重要課題。此外，我國陽光法制法規的沿革與施行成效，亦為研究分析之重點，檢視依據除國內法務部公佈之陽光法制執行調查結果外，亦採納國際評比標準，如世界銀行（World Bank）國家治理指標（台灣在防制貪腐的評比）、國際透明組織（Transparency International）貪腐印象指數、貪腐趨勢指數及行賄指數，針對陽光法制之執行成效進行評估。以落實馬總統「積極推動陽光法案立法，同時檢討現行法制不足之處，以做必要修訂」競選政見，並提升政府效能及對外競爭力，重建人民對法治的信心。

二、比較研究法

在法制之比較分析部分，會採用比較研究法（comparative studies method），除我國陽光法制外，亦針對美國、新加坡及香港等國陽光法制與經驗（包括政治獻金、財產申報、在職期間利益迴避、離職後利益迴避，弊案揭發及財產不明罪等之規範）進行分析與研究，汲取可以供我國陽光法制參考效法之作法。

三、專家座談

為廣納各界意見，本研究亦會採取專家座談法。針對不同的研究議題，邀請學者專家、立法委員、政黨代表及有關社會團體等召開數場小型的研討會議，諮詢並聽取各方的看法與建言，進行交換意見，以期能在理論研究之外，兼顧政治現實面之考量與運作實況，並在研究主題焦點設定的情況下，透過座談方式，能先行整合各方之意見，避免陽光法案立法陳意甚高無法落實之情況。此外，透過和與會者的對話和互動中，能取得議題聚焦的資料與洞察，期待可以在短時間內蒐集到豐富的資訊，俾使本研究得以整理、羅列出是否調整陽光法制必要之意見，以及未來可能的調整方向。

研究團隊針對本研究報告之中所探討的三個法律，邀請參加座談的與會者，身分分別是：

- (一) 公職人員財產申報法：法政學者、中選會代表(執行單位)、監察院(執行單位)、內政部代表(執行單位)、法務部代表(主管機關)
- (二) 政治獻金法：法政學者、內政部代表(主管機關)、監察院代表(執行單位)
- (三) 利益迴避法：法政學者、公職人員代表、陽光法案立委、法務部代表(主管機關)、監察院代表(執行單位)

四、深度訪談

本研究亦採取深度訪談法，針對國內大學陽光法案研究教學教授、法律學者、各政黨陽光政策負責人、各種陽光法案版本倡議者及民間陽光法案改革團體等舉辦深度訪談，針對我國陽光法制施行成效、及陽光法制之法制面及執行面政策建議等內容進行訪談，徵詢渠等對現行陽光法制推行之意見。

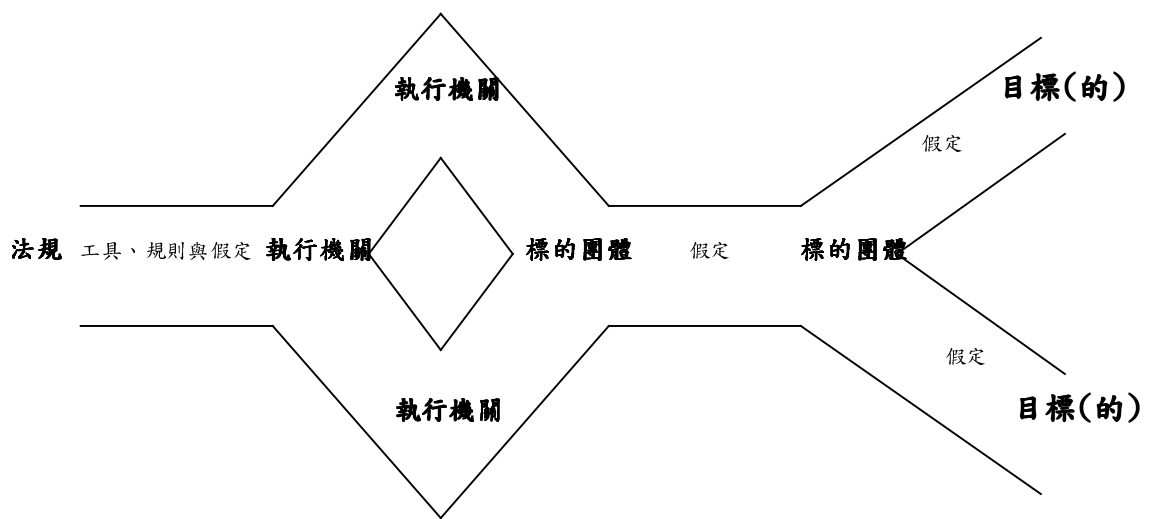
為符合各法律規範對象、執行者有所不同，研究團隊針對本研究報告之中所探討的三個法律，規劃邀請進行深度訪談者，身分各是：

- (一) 公職人員財產申報法：監察委員、鄉鎮市首長、官股代表

- (二) 政治獻金法：律師、透明組織代表、陽光法案立委
- (三) 利益迴避法：縣市長代表、民意代表、檢察官

第二節 政策評估架構

本文之政策評估架構，乃是採用 Ingram and Schneider 於 1990 年所提出的評估模式(Ingram and Schneider, 1990)。本文考量立法最初希望達成的目標，納入執行機關與各標的團體在法律執行中的利害關係，以對法規中政策工具的規則與假定做出一系列分析及評估。Ingram and Schneider 的政策評估架構如下圖：



資料來源：Ingram and Schneider,1990:73。

圖二-1：Ingram 與 Schneider 提出之分析架構圖

基於 Ingram and Schneider 的政策評估架構，本研究案除了對各法律進行國外相似法律的蒐集比較，也對各法在國內的施行現況、成效評估，進行一系列的探討。

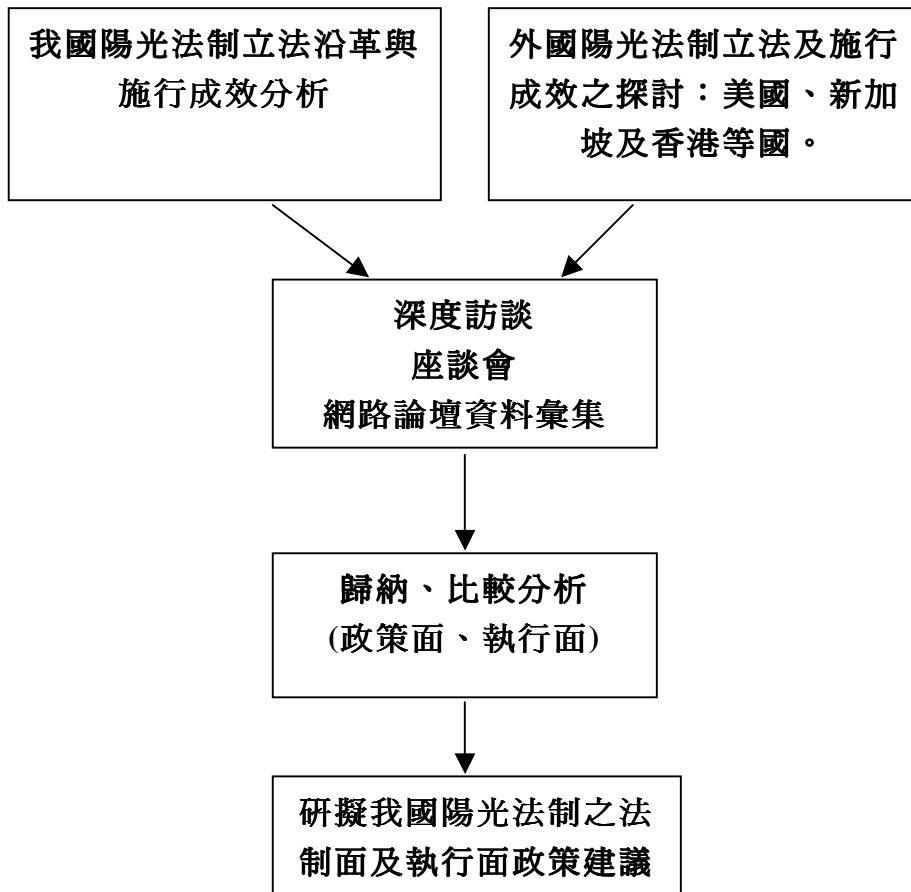
關於各法律現況方面，本研究首先釐清立法目的與政策目標，主管機關與相關執行機關之特性，並整理法律中政策工具（管制手段）規則與假定，並列舉各法案的標的團體及相關利害關係人，並最後統整相關罰則。

關於各法律成效評估方面，本研究首先檢討立法目標及價值之設定，並探討現行法律整體規範、其中政策工具設計的妥適性。本研究從各種訪談和座談中了解標的團體和利害關係人的看法與配合度，並綜合討論罰則和立法目的（或希望改變之行爲）之間的關連性，以利進行最終整體評估及修法建議。

在整體評估及修法建議之中，本研究對現行陽光三法窒礙難行之處進行探討，並分析陽光三法之間的制度配套程度，最後再依短程與中長程，提出未來總體修法方向建議。

第三節 研究過程

本研究案的研究進程，乃是透過文獻探討和比較研究法，綜合我國法制的現況與學界意見，參照外國法制，先對現況進行了解。及各方意見和各國法律規範已經了解之後，本研究透過深度訪談，或是專家座談，了解學界、標的團體、執法團體，對法律的意見和經驗。本研究綜合上述資料，擬定最終的政策建議。



資料來源：本研究繪製。

圖二-2：研究架構圖

陽光法案立法及執行成效之比較研究

第三章 外國立法實務

陽光法案強調的是，出任公職後是否有假公濟私、謀取不法利益等情事。為有效管制不正當的金權政治及利益輸送，除應落實公職人員財產申報制度外，尚需健全相關法制，並配合國會的自律措施以資規範，故有效遏止金權政治的惡化，實乃建立「廉能政治」、「杜絕貪污」的不二法門。陽光法案之內涵並無一定之定義或範圍，其立意主要是透過法律規範避免公職人員徇私牟利，並制定一套遊戲規則，使利益團體透過合法管道爭取利益，並且保障社會大眾有知的權利，藉以監督政府。此外，陽光法案亦非專指某一法令規章，而是一套集合式的法案，既然是一個集合名詞，就可以知道應包括多項法案或行政命令等規範（李志強，2007：197-200）。是以，即使許多國家沒有明文規定的「陽光法案」，但究立法意圖，仍可以歸納出各國針對防杜貪瀆所建立的法制為何，並和我國功能相對應的法律相互對比。以下，將分三個章節，討論美、新、港與我國陽光三法相對應的法律之設計及運作狀況。

表三-1：國內外學者對「corruption」一詞的定義或見解

序	學者	定義或見解
01	Business Dictionary	藉由不合法、不道德、不合致於個人責任或他人權益的手段取得或給予(Giving or obtaining through means which are illegitimate, immoral, and inconsistent with one's duty or the right of others.) ⁵
02	DPSA(2002:11)	負有責任的公職人員任何人際之間的管理或行為，若違反作為公職人員的義務以及為自身或他人取得任何形式的過度滿足即為貪腐。(Any conduct or behaviour in relation to persons entrusted with responsibilities in public office which violates their

⁵ 參見 <http://www.businessdictionary.com/definition/corruption.html>。

序	學者	定義或見解
		duties as public officials and which is aimed at obtaining undue gratification of any kind for themselves or for others) ⁶ 。
03	Samuel P. Huntington(1968:59)	政府官員為達到私己目的而違反公認之規範的行為 (behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends)
04	Transparency International (國際透明組織)	在貪腐印象指數 (corruption perception index, 簡稱 CPI) 中的「貪腐」是指：濫用公職謀取私利 (the abuse of public office for private gain) ⁷ 。而新近的定義乃是：「信託權力的濫用來增加個人私利。」 (Corruption is the abuse of entrusted power for private gain.) ⁸ 。
05	王鼎銘	以層次性解析為「貪污」及「腐化」二個層次，「貪污」再解析為「圖利」及「賄賂」二個次層面(唐彥博，2008：55-57)。
06	林珮菁	較為嚴謹的界定，「貪污」與「腐敗」兩者在字義與內涵上有所差別，兩者不同處歸納如下：(1)「腐敗」的概念橫跨體制敗壞與行為人舉止淪喪；而「貪污」之適用範圍限行為人之舉止淪喪；(2)「腐敗」為一政治性名詞，而「貪污」為法律性名詞(唐彥博，2008：55-57)。
07	唐彥博	綜上所述，貪腐之定義為違反法律規範行為，以權謀私；換言之，貪腐是指一個社會中握有權力者利用這種權力獲取私利的現象。進一步而言，貪腐是指公職為實現其私利，違反法律制度或社會公認規範行為準則，利用職務之便，不正當的使用公共權力和資源，抑是破壞社會善良之風氣(唐彥博，2008：55-57)。

⁶ 參見 <http://www.dpsa.gov.za/macc/>。

⁷ 參見 <http://www.transparency.org>。

⁸ 參見 http://www.transparency.org/about_us。

⁹資料來源：整理自：唐彥博，2008：55-57。

第一節 美、新、港等地財產申報法制

公職人員申報公開個人財產早已經是「國際慣例」，財產申報制度已成為世界各國政府反腐倡廉的通用機制。世界許多先進國家都有法律明確規定，高級公務員均須申報並公布其家庭財產，即使是泰國、墨西哥、新加坡、俄羅斯等國，近年也都不約而同地實施了財產申報制度，此一制度一直是世界各國政府反貪腐最常用的、強而有力的武器（陳秀慧，2006：62；鄭榮龍，2008：48-50）。

目前已推行財產申報制度及其申報法令分別為：美國「政府倫理法」、新加坡「行為與紀律準則」、南韓「公職人員倫理法」、法國「關於政治生活財務透明度」、泰國「關於國家公務員申報資產和負債的王室法令」、墨西哥「公務員職責法」、菲律賓「公共官員與雇員品行和道德標準法」、澳大利亞「公務人員行為準則」、香港「基本法」、日本「國會議員資產公開法」，此等法律均要求公務員申報財產情況，以接受審查和監督；中國大陸鑑於各國施行財產申報制度的成功經驗，也於1995年頒佈了「關於黨政機關縣（處）級以上領導幹部收入申報的規定」¹⁰（轉引自：陳秀慧，2006：62）。

⁹ 此外，就企業管理學門對於組織貪腐的研究亦相當的豐碩，如學者 Ashforth 等人認為(2008：670-684)，組織貪腐的研究可以從「微觀」(micro view：個體與組織層次的分析)、「宏觀」(macro view：總體、產業與國家層次的分析)、「寬角度」(wild view：跨系統層次分析)、「跨時」(time view：跨時分析)、「深度分析」(in depth：個人對於貪腐概念理解與認知的深入分析)。而綜括這一篇文章與該期所蒐納的相關文獻可知，「貪腐」一詞乃係為多面向的概念，若試圖想要以單一的政策工具診治貪腐問題，則可能徒勞無功、事倍功半，故宜透過多面向的分析，經由繫爭個案與制度所身處的系絡來審視該制度的問題本質，再針對問題對症下藥方為治本之道。

¹⁰ 該規定僅止於是一種「收入申報」而非「財產申報」，且該規定也非屬法律位階，效力過低，因而沒有貫徹實施，但為了強化反腐敗之路，大陸刻正積極落實財產申報的法制化。職是之故，大陸第十屆全國人大常委會第15次會議第二次審議「公務員法草案」，期望將領導幹部財產申報制度納入公務員法的規範。亦即該國的財

表三-2：各國財產申報立法模式、申報對象與申報時間

	1	2	3
財產申報的法規立法模式可分三類	在憲法中對國家公職人員的財產申報制度作出原則性的規定，同時制定詳細的法令對憲法規定的原則加以具體化	在專門性的法律中規定，即通過專門的財產申報法對特定公職人員的申報範圍、時間、處分等作出規定	在有關公職人員行為準則的法律中規定
財產申報制度立法中，對於申報對象的規定，通常也有三種模式	以一定職級為標準 例如：美國、南韓、法國	限於承擔特定職責的公務員	各別申報制度 例如：泰國
申報時間則通常分為三種情況	在任職後的法定期間內進行任職申報	擔任某一職位期間的定期申報	在離職後的法定期間內申報其截至離職時的所有資產、負債情況

資料來源：整理自：陳秀慧，2006：63。

至於各國財產申報項目約有：房地產、汽車、船舶、航空器、一定數額現金、存款、有價證券、債權和債務、一定價值以上的珠寶、首飾、藝術品、一定價值以上的無形資產……等（陳秀慧，2006：63）。

有鑒於美國是首位施行財產申報制度的國家、香港廉政財產申報制度之完善，以及新加坡為全亞洲實施財產申報績效甚為顯著之國家，故本研究將簡論美國、香港、新加坡的財產申報法制，期以為我

產申報制度擬將官員的一切財產納入申報範圍，主要是希望發現官員收入是否正常，若收入與職務顯不相當，官員就必須作出解釋與說明。惟，據大陸多數常委會委員表示，立法難點在於官員隱私權與公眾知情權的權衡，當然也有學者認為這將對於中共反腐敗應有積極作用（陳秀慧，2005：62）。

國在公務人員財產申報法的修訂之參考與借鏡，以達我國陽光法案的法治制度之透明化實行能更為落實。

壹、美國

美國是第一個推動公職人員財產申報制度的國家，且歷經多次的修法，其推動公職人員財產申報法規已臻完善。以下，謹針對美國及我國之公職人員財產申報制度就以下幾個重點，比較分析如下（修改自：鄭榮龍，2008：48-50）：

表三-3：美國與我國財產申報制度之比較分析

項		美	臺	比	較
	目	US 美國		TW 臺灣	
01	申報主體	美國的公職人員財產申報制度規定的申報主體 ¹¹ 相對比較單純，僅規範公職人員候選人、總統任命人員及一定職等以上高級人員必須申報財產，其餘人員均未規定須申報財產。		我國的申報主體，經過多次擴展增加，在現行條文中，已於民國 97 年 1 月 9 日修法改為包括若干高階主管人員、軍事審判人員、高級軍官；副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；總、分支機構之首長、副首長；政府或公股出任私法人之董事及監察人等對象均納入申報對象。	
02	申報內容	美國的公職人員財產申報制度規定申報內容，以年收入超過美金 100 萬元以上者始必需申報，然而另一方面又規定，全年累計超過美金 250 美元以上的餽贈，亦必須		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。	

¹¹ 國會議員、司法人員、行政部門高於一般俸表 GS-15 職等以上的官員、7 職等以上軍官…等，該等申報義務人同時亦應申報並公開配偶、受扶養子女（所謂「受扶養子女」係指 21 歲以下同住家庭內之未婚子女或稅法所稱之扶養者；配偶不包括已分居正尋求離婚或永久分居的配偶）的收入與所有財產（陳秀慧，2006：65）。

下列人員及其配偶、未成年子女：總統與副總統候選人、國會議員（現職參、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，對於個人財產資料均須加以申報並說明（鄭榮龍，2008：38）。

陽光法案立法及執行成效之比較研究

項		美	臺	比	較
	目	US 美國		TW 臺灣	
		辦理申報，顯現出美國政府對於公職人員正常收入以外的饋贈相當重視，加上美國人民的守法性，因此其實施以來較無問題產生。		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。 (申報法§5)。	
03	申報公開	美國及我國的公職人員財產申報制度均規定為「強制申報」，符合申報者均必須依法辦理申報，而在公開部分，美國規定各個接受公職人員財產申報之機關均必須將所受理申報之財產資料公開，以提供民眾查閱，屬於全部公開制度；我國規定是一定職等以上人員，始必須全部公開，並必須由監察院刊登政府公報，其餘人員之財產申報資料，亦必須彙整列冊供民眾查閱，規定已臻完善。			
04	申報範圍	美國及我國原則上均係以本人、配偶及未成年子女為申報範圍。			
05	受理申報機關	美國係三權分立國家，因此其財產申報機關亦嚴守三權分立原則，分別由行政、立法及司法等機關設置專門單位辦理。		我國由於係五權分立國家，對於申報機關，分別由三大體系辦理，除總統、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外；依本法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、檢察官之申報機關由	

項		美 臺	比 較
	目	US 美國	TW 臺灣
			監察院辦理；其餘則之申報機關（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（構）者，由申報人所屬機關（構）指定之單位受理。
06	申報資料的審查	美國由於係屬三權分立國家，因此其財產申報資料的審查亦遵守三權分立原則，分別由行政、立法及司法等機關設置專門單位辦理審查。	我國的審查機關與受理申報機關相同，即接受申報之機關就負責審查的工作。
07	是否必須辦理信託	美國的公職人員財產申報制度並未規定必須辦理信託。	我國為了強化財產申報功能，特別規定必須辦理信託管理，然而，在歷經多年實施之後，我國的「信託法」及「信託業法」尚未公佈實施，雖新法規定部分人員財產須辦理強制信託，惟「財產強制信託制度」在法理上仍有爭議
08	罰則	美國的財產申報制度係以罰款為主，因是三權分立國家，因此其處罰亦由法院辦理，然而僅有行政罰不包括刑罰。	我國以行政罰及刑罰兩種制度並行方式辦理，對於逾期申報或不實申報者，除了加以行政處罰外，更可依據刑法規定加以處罰

資料來源：整理自：鄭榮龍，2008：48-50；申報法§5。

美國中央政府有兩部法律，對公務員的廉潔操守提供規範，一部是《政府倫理法》(The Ethics in Government Act)，規範政府官員平日的行爲；另一部是《聯邦競選法》(Federal Election Campaign Act)，節制政治人物在參與中央選舉的過程中的貪污舞弊情事。如果真的涉及不法，則可依刑法《賄賂、贈與，以及利益衝突》罪(Bribery, Gift and Conflict of Interest)加以起訴審判。

其立法理由與背景，主因爲美國 1972 年曾經發生轟動一時的水門事件，水門事件醜聞在當時已經不再只是一樁醜聞而已，它造成美國憲政危機，爲了防範類似事件再度發生，美國政府於 1978 年訂定「政府倫理法」〈Ethics in Government Act of 1978〉，之後，美國政府又分別於 1979、1982、1983 及 1990 年多次增修補充相關規定，包括國會議員財務公開之要求〈Legislative Personnel Financial Disclosure Requirement〉、行政人員財務公開之要求〈Executive Personnel Financial Disclosure Requirement〉、司法人員財務公開之要求〈Judicial Personnel Financial Disclosure Requirement〉、成立政府倫理局〈office of Government Ethics〉及卸任後利益衝突〈Post Employment Conflict Interest〉等相關規定，要求國會議員、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，以及 7 職等以上之軍官，對於個人財產資料均須加以申報並說明。

以下將依據政府倫理法的規範，分析美國財產申報制度的申報主體、時間、內容、項目、資料公開、受理機關、資料審查、申報信託等規範，並就違反法律規範的罰則予以介紹。

一、申報主體：美國的公職人員財產申報制度規定的**申報主體**¹²相對

¹² 國會議員、司法人員、行政部門高於一般俸表 GS-15 職等以上的官員、7 職等以上軍官…等，該等申報義務人同時亦應申報並公開配偶、受扶養子女（所謂「受扶養子女」係指 21 歲以下同住家庭內之未婚子女或稅法所稱之扶養者；配偶不包括已分居正尋求離婚或永久分居的配偶）的收入與所有財產（陳秀慧，2006：65）。

下列人員及其配偶、未成年子女：總統與副總統候選人、國會議員（現職參、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，對於個

比較簡純，僅規範公職人員候選人、總統任命人員及一定職等以上高級人員必須申報財產，其餘人員均未規定須申報財產。與我國相同的是，美國及我國原則上均係以本人、配偶及未成年子女為申報範圍（鄭榮龍，2008：49）。

二、**申報時間**：按照政府倫理法規，美國公務人員財產申報又分為任職財產申報、在職財產申報和離職財產申報三種（陳秀慧，2006：68；孔詳仁，2006）。

（一）任職申報：依據政府倫理法第 101（a）條之規定，任何將擔任法定需申報財產職位的人員，在任職後 30 天之內必須申報本人、配偶以及所撫養子女（指未婚、年齡在 21 歲以下、與父母生活在一起的子女或養子女）的財產狀況。總統提名參議院批准的，在提名後 5 天之內申報；短期為政府工作不超過 60 天的不申報；以及依據政府倫理法第 101（b）條之規定，從一個單位應申報財產單位調往其他應申報財產的單位工作亦不進行任職申報，但需提供一份原單位最後一次的財產報告複印件，以判定申報人在新的職務上可能存在的利益衝突。

（二）在職申報：依據政府倫理法第 101（d）條之規定，在職官員和雇員每年 5 月 15 日之前申報上一個年度個人、配偶和撫養子女的財產狀況。申報人員只要任職一年，並繼續服務滿 60 日以上者，均應於隔年的 5 月 15 日申報前一年的財務狀況。

（三）離職申報：依據政府倫理法第 101（e）條之規定，離職官員和雇員在離職 30 天之內遞交離職財產報告，申報表上的簽字和填報日必須為離職之後，但申報日期不能早於最後服務日期的 15 天前。預計 5 月 15 日之後 90 天內要離職者，可在向廉政署申請同意後，遞交一個在職和離職混合財產報告。

三、**申報內容**：美國的公職人員財產申報制度規定**申報內容**，將前一年中的各種收入（income）來源，金額、形態，各種酬金（honoraria）全年累積超過美金 100 萬元以上者，亦同時必須申報其來源、日

人財產資料均須加以申報並說明（鄭榮龍，2008：38）。

期及金額¹³；另一方面在政府倫理法第 102 (a) (2) (B) 條又規定，前一年間各項價值總額超過美金 250 元以上禮物之來源，亦必須辦理申報。顯現出美國政府對於公職人員正常收入以外的饋贈相當重視，加上美國人民的守法性，因此其實施以來較無問題產生（鄭榮龍，2008：49）。

四、申報項目：就**申報項目**方面，美國的財產申報項目種類繁多詳盡，凡憲法容許的和國會明確規定的事項都要申報。由以下七大部分構成（孔詳仁，2006）：

- （一）財產及其收入：本部分包括個人及其配偶和撫養子女的所有財產，這些財產所帶來的收益，以及各種服務性收入。財產包括證券、債券、退休金、撫恤金、避稅年金、個人儲蓄、互助基金、房地產、自產糧食、牲畜、用於出售和投資的收藏品以及任何用於投資或產生收入的財產。申報人必須報告所有公平市場價值超過 1000 美元的經營性的財產利益(動產或不動產)和經營活動，如參股私人企業、合股公司、合資企業等。本人及其配偶和撫養子女擁有同一個公司的證券和來自同一源的收入要累計計算。財產的價值按申報時市場上的收購價評估，財產申報只報告其來源和價值等級。共分 7 個等級，即 1000 美元以下、1001 至 2500 美元、2501 至 5000 美元、5001 至 1.5 萬美元、1.5 萬至 5 萬美元、5 萬至 10 萬美元以及 10 萬美元以上。
- 收入分投資收入勞動收入。投資收入指申報人及其配偶和撫養子女從財產和經營中獲得的利息、租金、版稅、股利、資本收益等，同一源的收入超夠 200 美元就要申報，申報等級同前。勞動收入包括工資、傭金、服務費、講演投稿費、以及其他勞動性補償、起點同樣為 200 美元。配偶收入的申報起點為 1000 美元，且只報來源不報數量。撫養子女的收入不需申報。
- 下列財產和收入不申報：個人住宅、在聯邦政府任職的工資、聯邦政府退休福利金、計會福利和老人補助、父母子女之間的

¹³ 經濟部政風處，<http://ethics.mof.gov.tw/ct.asp?xItem=2271&ctNode=87>，日期：2009/9/12

債務、離婚或永久分居帶來的收益、以及在單一金融機構存款合計低於 5000 美元用在短期資本市場投資的資金等。正準備離婚或永久分居的夫婦不申報其配偶的財產和收入。同在但不構成婚姻關係的不申報對方的財產和收入。

- (二) 買賣交易：申報人必須報告本人及其配偶和撫養子女某些財產的買賣和交換情況。這些財產包括房地產、證券、債券、互助基金股票及其他證券。只申報交易的情況、價值等級、日期和種類，實際數不報告。交易盈利與否都必須報告，不受前述 200 美元起點的限制。初次任職的不申報此項內容。

下列交易不予申報：第一項所列的其他財產交易、夫婦雙方的個人住宅(出租需申報)、家庭成員之間的買賣和交換、現金帳戶及支票帳戶、國庫券等。

- (三) 饋贈、補償、旅行：申報人必須申報本人及其配偶和撫養子女所接受的食、宿、行、樂方面的饋贈和款待、各種補償、好處及其他有價值的贈品。申報起點為價值 250 美元，按當時公平市價估算。旅行補償與直接禮品分列，按實際估算。來自於同一個或單位的饋贈要累計計算，滿 250 美元就必須申報。初次任職者不申報此項。

下列禮品或饋贈不申報：按公平市價付款的、法律或合同規定可以接受的、配偶和撫養子女接受的與申報人無關的、申報人親戚贈與的、遺贈及其他遺產、作為紀念的適當小禮品、單位之間交往性質的報紙雜誌、友好個人或家庭給與的非商業目的的禮物、在國外由外國政府或在國內由聯邦政府、州政府或地方政府提供的食、宿、樂補償、本單位規定可接受的旅行補償。

- (四) 債務：申報人必須申報本人及其配偶和撫養子女任何超過 1 萬美元的債務，含申報期間從 1 萬美元降到 1 萬美元以下的債務，非公經營所負債務也不例外。這些債務包括各種貸款，如租借抵押貸款、學習貸款、投資貸款及個人限額信貸。下列貸款不予申報：配偶、父母、子女、兄妹之間的個人債務、任何抵押或以個人住宅擔保的家庭股本貸款、以個人汽車、傢俱、電器

設備作擔保的貸款、不超過 1 萬美元借貸的充值帳戶(如信用卡)、離婚或永久分居帶來的負債。

- (五) 任職協議與安排：指申報人的未來任職協議或安排、以及過去延續下來的安排、如繼續參加養老金計畫等。申報項目有未來擬任職情況、原雇主的繼續支付包括未付的解雇費、繼續參加原雇主的福利計畫等。必須簡要列舉協議的時間、種類、條款、目前狀況以及協議所涉及的各方。
- (六) 政府工作之外的兼職收入：申報人必須報告個人在社會上所有有償和無償的兼職情況，例如任營利或非營利機構、勞工組織和教育機構的官員、董事、信託人、合夥人、老闆、代理、顧問等。擔任名譽職務、普通會員、在宗教、社區、政治組織中兼職、代表美國政府以官方身份兼職的情況不申報。
- (七) 5000 美元以上補償來源：初次任職者申報此項。報告前兩年度因個人服務而獲得的 5000 美元以上補償的來源。必須注明款源的姓名和地址以及服務的性質。

五、資料公開：美國及我國的公職人員財產申報制度均規定為「強制申報」，符合申報者均必須依法辦理申報，而在公開部分，美國規定各個接受公職人員財產申報之機關均必須將所受理申報之財產**資料公開**，以提供民眾查閱，屬於全部公開制度（鄭榮龍，2008：49）；依據政府倫理法第 105（c）條之規定，在受理申報單位應於收到資料後 15 日內將資料公開，並提供一般民眾隨時索閱查詢。申請查閱的民眾不得將所查詢資料用於不法用途、商業用途而任意散播給民眾知悉，或是為了取信他人而任意公開，以及直接或間接用於尋求任何政治性、慈善性或其他目的之募捐，凡違反規定者，司法部長可向法官提起訴訟，罰款為 11000 美元（陳秀慧，2006：71）。

六、受理機關：其財產**申報受理機關**，嚴守三權分立原則，分別由行政、立法及司法等機關設置專門單位辦理（鄭榮龍，2008：49）。依據政府倫理法第 103（a）條規定，行政部門的官員向政府倫理局（Office of Government Ethics）申報，或由各機關負責倫理事

務者受理申報；立法部門公職人員的財產申報，依政府倫理法第 103 (h) 條之規定，由眾議院議員行為標準委員會受理；而司法部門的官員則向美國司法聯席會申報；至於選舉候選人，則依政府倫理法第 105 (c) 條之規定，向聯邦競選委員會 (U.S. Federal Election Commission) 申報 (陳秀慧，2006：71)。

七、資料審查：其**申報資料的審查**亦同，分別由行政、立法及司法等機關設置專門單位辦理審查 (鄭榮龍，2008：49)。依據政府倫理法第 106 (b) (1) 條之規定，行政部門官員的財產資料由機關指定人員或政府倫理局負責審核；立法部門官員則由參眾兩院指定之委員會審核；司法部門官員由司法倫理委員會進行審核。各受理申報單位應在收受申報案件後 60 日內完成資料審核，查核結果若確認申報資料正確，應附具同意的意見與簽名 (陳秀慧，2006：72)。

八、申報信託：在申報信託方面，該國申報制度並未規定必須辦理信託 (鄭榮龍，2008：49)。

九、罰則：其處罰亦由法院辦理，然而僅由行政罰不包括刑罰 (鄭榮龍，2008：49-50)。在美國法典和政府倫理法中，對違反利益衝突規定的行為和財產申報中的違規行為規定了嚴厲的處罰措施。依據政府倫理法第 104 (a) 條之規定，對拒不申報、謊報、漏報、無故拖延申報者，各單位可對當事人直接進行處罰，司法部可對當事人提出民事訴訟，法院可判處 1 萬美元以下的罰款。在同法 104 (a) 條規定，對故意提供虛假信息的人，可提出刑事訴訟，判處最高 2.5 萬美元的罰款或 5 年監禁。另外在同法 104 (c) 之規定，總統、副總統、各軍事部門部長、國務卿、各機關首長、人事管理局、國會倫理委員會、和司法聯席會上可將違反規定之公務人員，採取去職等適當之人事處份措施；對於逾期申報者，亦得依同法第 104 (b) 條之規定，必須繳納逾期申報費 200 美元 (陳秀慧，2006：73)。

綜上研究分析中可知道，美國係屬三權分立國家，因此其各項政策的推動均嚴守三權分立的精神辦理，其財產申報制度在三權分立前

提下，分別辦理（鄭榮龍，2008：50）。

貳、香港

香港廉政公署於 1974 年成立，一直以來透過執法、預防及教育「三管齊下」的策略打擊貪污，在香港政府及廣大市民的支持下，令香港蛻變為全球最廉潔的地方之一。¹⁴「三管齊下」的策略著重培養公眾對抗貪污的意識。檢控雖可收阻嚇作用，預防及教育工作亦不可或缺。惟有令市民徹底改變對貪污的態度，才可令反貪工作成效持久。多年來的實際經驗一再證實這是行之有效的策略。三個部門的工作相輔相成，以求達致最高成效。而廉政署內的行政工作則由行政總部負責，並透過下列三個部門來打擊貪污：一為**執行處**：接受市民舉報貪污和調查懷疑貪污的罪行。二為**防止貪污處**：審視各政府部門及公共機構的工作常規及程序，以減少可能出現貪污的情況；另外，該處亦應私營機構的要求，提供防貪顧問服務。三為**社區關係處**：為教導市民認識貪污的禍害，並爭取市民積極支持反貪的工作。

香港廉政工作係由香港「廉政公署」負責，該署於一九七四年依據香港總督特派廉政專員公署條例而成立，以肅貪倡廉為目標，依據「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」、「舞弊及非法行為條例」採取防止、教育、調查三管齊下方式執行任務，初期對象為政府機構及公務員，繼之擴展至私營公共事業機構，進而包括所有工商廠號（鄭榮龍，2008：46）。司法獨立可確保廉政公署不會越軌，在司法監督下，廉政公署行使某些權力前，必須事先獲得法庭的准許。同時，廉政公署會謹慎研究法官就調查工作所提出的意見或批評，並檢討執法程序，確保權力不被濫用。以下茲上述三種條例做約略介紹¹⁵：

一、廉政公署條例：

¹⁴ 香港廉政公署，http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/bh/index.html，日期 2009/7/28。

¹⁵ 香港廉政公署，http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/le/index.html，日期 2009/7/28。

成立廉政公署及訂明廉政專員的職責，並界定廉政公署調查工作的範圍、規定處理受疑人的程序及處置與罪行有關連的財產。在執行權力上則賦予廉政公署逮捕、扣留和批准保釋的權力，而這些權力是任何執法機構所必須的。在資料審查方面則賦予廉政公署搜查與檢取證物的權力，以配合其逮捕和扣留的權力，並賦予廉政公署從疑犯收取非體內樣本作法證科學化驗的權力。此外該條例亦授權廉政公署調查包括公務人員涉嫌濫用職權而觸犯的勒索罪，以及調查與貪污有關或由貪污引致的罪行。

二、防止賄賂條例：

該條例詳列為防止公務員、公共機構及私營機構僱員涉及賄賂和貪污罪行的相關法律條文，授予廉政公署調查權力，以查證企圖利用迂迴手法掩飾的財務交易和揭露貪污份子所隱藏的資產。權力包括：查閱銀行帳目、扣留及審查商務和私人文件、要求受疑人提供其資產、收入及支出的詳細資料等權力。為防止不法份子以不法手段取得財產，因此賦予廉政公署扣留旅行證件和限制處置財產的權力，防止貪污分子試圖逃離香港、或設法清洗黑錢以避免法庭充公其以不正當手段斂得的財產。為了防止調查資料外流，授予廉政公署把調查資料保密的權力。

三、選舉（舞弊及非法行為）條例：

該條例之目的在於確保公共選舉得以公平、公開和誠實地進行，防止舞弊及非法行為的出現，依此其適用對象為行政長官、立法會、選舉委員會界別分組、區議會、鄉議局議員、鄉事委員會主席、副主席、執行委員會委員及村代表選舉。

此外，廉政公署人員為維護其良好之廉政性及聲譽，該屬公務人員須嚴格遵守下列專業守則¹⁶：

- （一）堅守誠信和公平的原則。
- （二）尊重任何人的合法權利。
- （三）不懼不偏，大公無私執行職務。

¹⁶ 同前註。

- (四) 絕對依法行事。
- (五) 不以權位謀私。
- (六) 根據實際需要嚴守保密原則。
- (七) 爲自己的行爲及所作的指示承擔責任。
- (八) 言行抑制而有禮。
- (九) 在個人及專業修養上力求至善。

香港完備的防貪措施（鄭榮龍，2008：48）：公務員於就職前須先申報其本人及配偶之資產及投資，就職後每年仍須申報財產，並聲明其無債務之糾紛，而且對於自己所擁有的財產或高於薪俸之水準，有責任對其財產來源提出說明，如無法做合理解釋，即構成犯罪。在貪污案件被告時對於犯罪事實，負有舉證責任，如果作虛假報告，即構成犯罪。同時公務員不得收禮（親友所贈普通禮物除外）及拒絕接受外界遊樂、邀宴招待等，如事實上無法拒絕之禮物，則應在收受後立即陳報單位主管，如有意收下，則須支付由總計長鑑定之價格後買回，此項規定在實務上執行極爲嚴格澈底；另任何人向公務員行賄，公務員縱未收賄，亦須向上級報告，否則應處以六個月以下有期徒刑，此項規定使行賄者於行賄前有所顧忌，而公務員爲了自保，不但拒絕收賄，更會主動舉發自清。至於國會議員等民意代表向官員關說，必須以書面爲之並須爲選區選民之事項，使其「透明化」之措施，對澄清吏治甚具助益（鄭榮龍，2008：48）。

以香港的例子來說，**申報對象**不僅爲主要職位之官員及其家庭成員，尙包括其行政助理及私人秘書，下級部門首長級職位等，及指定須申報及部會之非首長人員。其處分方式，大多著重「動態」方式，即除每年須申報在香港及以外地區的所有投資，任何相等或超過二十萬港元（約合台幣八十萬元）之單項投資交易，必須在七日內申報（張瓊玲，2006；劉獻評、2005：103-110，轉引自：鄭榮龍，2008：48-50）。

前述香港的規定，明顯較我國嚴格，因此，除目前行政院已要求其所屬政務人員採強制信託外，動態申報仍應維持，並加強申報的即時性。重點是，動態申報須規定「一定期間」爲多久？「一定金額」爲多少？才有意義（劉獻評、2005：103-110，轉引自：鄭榮龍，2008：

48-50)。且規範標的不應只是「不動產」及「股票」，應擴及「動產」及「不動產」、「投資」與「現金」等各類財產。

參、新加坡

新加坡在國際透明組織所公佈的「全球貪腐印象指數」之中，始終係亞洲第一清廉的國家，財產申報制度的嚴謹落實也是其中一個關鍵（陳秀慧，2006：78；鄭榮龍，2008：41）。

英國殖民時期，貪污賄賂狀況層出不窮。1959年新加坡自治，政府便向嚴重的貪污腐敗現象宣戰；人民行動黨及其領導人所推行的政治理念也影響新加坡人民（陳秀慧，2006：77）。

一、申報對象：新加坡所有公務員皆需申報財產，其對象**範圍**顯較一般國家廣泛。新加坡財產申報的主體，專指從事公務的固定常設官員，業已排除非固定、非常設官員；而所謂「公務員」依據新加坡共和國憲法第 116 條解釋，是指「從事公務的固定常設官員」，非固定常設的官員不在其列。然新加坡公務人員財產申報制度之所以有效，其主要原因有兩方面，一是通過公務員對本人、配偶、家庭成員的財產、投資、收益的申報，全面掌握公務員財產增減的狀況，以利於發現不常的情況；二是重視對公務員的財產申報資料進行審查，通過審核資料的真實性，從中發現和處理公務員以權謀私或者違反廉政規定的現象。（劉守芬、李淳，2003：120-122；轉引自謝立功，2004：45）。

二、申報時間：在財產申報時間方面，一般而言財產申報的時效性有三個情形，一是任職申報（包括候選人在競選時間的申報），即在競選時或者出任某一職位時或者任職之後的法定期限內申報各人財產或負債；二是現職申報，即在擔任某一職位期間定期申報上一年度的財產變動狀況；三是離職申報，即在離職之後的法定期限內申報期截至離職時的所有資產、負債情況。此外還有求職申報，即應聘某一公職的人員在被聘之前的一定時間內進行財產申報。依新加坡「公務人員紀律與行為準則」第一百三十七條

規定，公務員財產申報，即需進行任職申報，每年一月二日也需進行現職申報（劉守芬、李淳，2003：120-122；轉引自謝立功，2004：46）。

三、申報內容：對於申報內容涉及公務人員與其配偶、共同生活家庭成員之財產和利益，申報項目主要有個人的動產、不動產、存款和法律規定範圍內的股票、債券投資，以及配偶、所扶養的家庭成員的財產狀況。整體申報項目包括：土地、房屋等房地產；汽車、船舶、航空器；一定數額以上的現金、存款、在私人或公開上市公司的投資與股份、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各項收入。公務員申報財產時，必須詳實寫明財產的名稱、價值、數額、來源、取得日期、估價方法、變動情況等，以供查核；對於每一投資財產項目也必須標明究為本人、配偶或所扶養的家庭成員所有（必須寫明家庭成員的姓名，以及其與本人的關係）¹⁷（鄭榮龍，2008：

¹⁷ 另，必須注意右列有關申報項目的特別規定（鄭榮龍，2008：42-43）：

1、新加坡規定公務員禁止接受報酬的範圍相當廣泛，原則上公務員不可接受禮品，但例外准予接受不具有金錢價值的紀念物品，例如：印有貪污調查局標誌的領帶。除了純粹不具有金錢價值之禮品外，不論禮品價值多少，一律不得接受之，但在不便拒絕接受禮品之情況下，則可以先將禮品收下，然後向其上級報告，並將禮品交給負責處理禮品的人員。若公務員有意收下此禮品，則該禮品須先經會計總長的估價後，依照估價數額購買，否則即歸為國有。因此，凡公務員接受餽贈，即應申報之，即便價額不高，但若有隱匿不申報情事，即足以構成貪污罪嫌（鄭榮龍，2008：42-43）。

2、本人、配偶、所扶養的家庭成員的利益與投資（特別是在私人公司），尤以投資若與公務人員本身職務衝突或影響其職務執行之虞時，應即為申報。若其投資行為與公共職務有產生衝突之虞，應立刻與常務次長諮詢，如常務次長認為有牴觸公職之嫌，應呈報財政部長與文官部次長審核決定公務員是否應終止投資或可繼續保有投資行為（鄭榮龍，2008：43）。

3、依據行為與紀律準則第 136 條規定，公務員除得投資土地與房屋外，亦得擁有股票，但有一定的條件限制。若公務員欲擁有其他私人讓售公司的新股份（包括剛上市公司的股份），則應先填具申報表格，申請財政部與文官部次長之許可後，方可承購。亦即，任何公務員除了「行為與紀律準則」許可或是獲得財政部與文官部次長的批准外，不能直接或間接取得與保有任何在新加坡有業務之公司與企業的股票或利息。此外，公務員無論在任何情況下，由上述承購的方式所獲

42-43)。

四、資料受理與審查：在新加坡，財產申報資料不對公眾公開，申報資料的受理和審查，則由所在部門的常務次長和貪污調查局審查，法院設置的公證處則負責對申報資料進行公證。申報財產之程序為先出具財產清單，再至法院公證處接受審查並由指定的宣誓官簽名以示公證，而公證處之正本須交由申報人員所屬機關之人事單位保管，副本則由法院公證處保管。至於實行財產公證，製作公證書正、副本的目的，在於提供貪污調查局得以隨時調查審核之需要（葉晏綾，2005：12，轉引自：鄭榮龍，2008：43）。部門的常務次長負有審核所屬公務員財產申報表的權利，並對每份利益與投資進行評估，防止私人利益與公共職務發生真實或明顯衝突，或影響職務的履行。若有抵觸公職之嫌，應將相關申報書，送交財政部長與文官部次長審核後決定之，假若財政部與文官部次長如認為確實有抵觸時，得命該公務員終止該投資或獲利，或許可其繼續保有，但給予特別限制（鄭榮龍，2008：43）。為了確定本部門公務員所做財產申報是否屬實、是否有貪污受賄的可能，公務員所屬部門有時主動將公證後的財產清單和公證書送交貪污調查局審查核實。貪污調查局核實的範圍包括：財產申報是否確實，有無故意漏報，有無故意將其財產轉移至他人名下等情況。公務員在任職後財產、利益和投資發生變化的，貪污調查局除了審查其變動情況是否屬實外，還要審查所增加的財產、利益與投資是否正當、合法。在審查過程中，如發現其財產來源有問題，有權展開進一步的調查，若調查到財產來源不正當的證據，將該公務員移送法院，提起控訴（劉守芬、李淳，2003：120-122；轉引自謝立功，2004：48）。

得的股票，不得超過 2000 股；公務員如已由私人讓購的方式，以基本價購得股份時，必須至少持股 3 個月以上。公務員繼承其家人遺留的私人公司股份，或在獲得聘任前已購入私人公司的股份，則該公務員需獲得一名常務官員的批准，才可繼續持有該等股份；因此，公務員為了家庭企業的關係或個人財稅規劃，得擁有私人公司的股份（鄭榮龍，2008：43）。

五、資料不公開：新加坡公務人員的財產申報資料不對公眾公開，只有少數官員可以閱讀該資料，常務次長在保證其所屬每位公務員，皆以確實申報財產之後，申報書也立即為公務員的個人檔案。公務員必須將財產申報資料以密件方式，親交常務次長收啓；每年各部會均會將所有所屬公務員的財產申報書彙整成冊，列入機密檔案（謝立功，2004：48；轉引自陳秀慧，2006：83）一旦公務員在申報財產時，即需申報其所持有公司股份的情況。在申報表上，公司股份被分為三類：私人公司的股份、非上市的國有公司股份、上市的國有公司股份。公務員對所握有的每一種股份，都必須填寫股票號碼，同時註明是本人、配偶或所扶養的家庭成員所持有。除第一次申報必須進行全面申報外，爾後每次申報可以不再重複進行上一次申報已反映的情況，只需申報發生變動或新增的利益和投資的情況（鄭榮龍，2008：43）。

新加坡財產申報制度之主要特點有（陳秀慧，2006：79；鄭榮龍，2008：42）：

- （一）財產申報的對象範圍相當廣泛，所有常設性的公務員都在申報之列，亦即只要是法律規定意義上的公務員，都必須依法申報其財產。
- （二）申報內容涉及公務員財產和利益，不僅包括本人的財產和利益，還包括配偶、共同生活家庭成員的財產與利益。
- （三）部門負責人和專門機構負有對申報資料進行審查的責任。

財產申報對象和內容的廣泛，有利於政府對每一位公務員進行全面的監督；強化部門負責人的責任，則有利於各部門增強對本部門公務員約束和監督的自覺性。（劉守芬、李淳，2003：120-122；轉引自謝立功，2004：45）。

此外，新加坡的嚴厲懲罰規定，對公務員也產生極大的約束力量，該國被指控貪污之公務員，若不能對自己財產作出合理的解釋，與其收入不相稱的財產將會被視為貪污所得；一旦貪污罪名成立，法院可下令沒收其所有來歷不明的財產，同時對觸犯貪污罪者，最高罰款為

10 萬元、7 年以下徒刑，且職位愈高者處罰愈重（侯志山，2004：178-180，轉引自：鄭榮龍，2008：42）。

第二節 美、新、日、港、德等地政治獻金法制

我國在制定政治獻金法之初，立法院曾就俄羅斯、德國、日本、美國和西班牙共五個國家的政治獻金法制進行介紹¹⁸，可供吾人參考外，以下擬就美國、新加坡、日本、香港和德國的主要法律及相關立法實務進行介紹，以為檢討我國政治獻金法的參考。

壹、美國

美國聯邦選舉委員會(The Federal Election Commission, FEC)於2008年4月出版「聯邦選舉活動法律彙編」(Federal Election Campaign Laws)，其中包含了聯邦競選法(Federal Election Campaign Act of 1971)、總統競選資金法(Presidential Election Campaign Fund Act)、總統初選對應支出帳戶法(Presidential Primary Matching Payment Account Act)。美國政治獻金規範散見於聯邦競選法的各條文，例如431(8)規定獻金(contribution)的定義，432(b)(c)規定政治委員會組織的獻金帳戶，439a規定政治獻金的使用，但最重要且完整的政治獻金規範是在441a至441k，這11項規定已經相當詳細。

以捐贈金額的限制來說，441a條規定：個人對聯邦職位候選人的捐贈，每次選舉不得超過2000美元；對全國性政黨的捐贈，每年不得超過25000美元；對其他政治委員會（不含州的政治委員會）的捐贈，每年不得超過5000美元；對州的政治委員會捐贈，每年不得超過10000美元。包含多名候選人的政治委員會(multicandidate political committee)對競選聯邦職位候選人的捐贈，每次選舉不得超過5000美元；對全國性政黨的捐贈，每年不得超過15000美元；對其他政治委

¹⁸ 請參閱立法院圖書館「外國法案介紹」項目下的政治獻金法，網址為：

<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=18> (2009/3/27)

員會的捐贈，每年不得超過 5000 美元。在奇數年 1 月 1 日至偶數年 12 月 31 日之間，個人對候選人的捐贈總額不得超過 37500 美元，加上其他性質的政治捐獻則不得超過 57500 美元。

在美國的政治獻金制度中，常被討論的一個問題是所謂「硬錢」(hard money)和「軟錢」(soft money)的區別，前者是法律所禁止的獻金，但許多容易出現問題的獻金都出現在灰色地帶的軟錢上，例如美國著名的草根民主運動者「陶奶奶」(Doris "Granny D" Haddock)，晚年不斷致力於政治獻金法的修正運動，美國國會於是修正原來的《聯邦競選法》(the Federal Election Campaign Act of 1971)，於 2002 年通過《兩黨競選改革法》(The Bipartisan Campaign Reform Act of 2002, BCRA, McCain-Feingold Act)，¹⁹目的就是對各種「軟錢」進行各嚴格規範。其中，引起廣泛討論的就是所謂「527 團體」(group 527)，根據美國稅法第 527 條(e)(1)規定，所謂政治組織是指：

「政黨、委員會、社團、基金會或其他組織(無論是否屬於法人)，組織和運作的主要目的是為了免稅，而直接或間接接受捐獻或支出(或收支皆有)。」

該條文所規定的政治組織，雖然包括候選人組成的委員會和政治行動委員會(political action committees, PACs)，但由於 527 團體主要是由利益團體進行運作，且沒有直接投入於選舉活動，因此被視為議題倡導團體(issue advocacy)，得以避免聯邦選舉委員會對有關競選獻金的限制。換言之，527 團體形成美國當前政治獻金法制的一個漏洞，他們可以運用收受的資金，進行特定立場或議題的鼓吹與倡導，因而間接幫助特定政黨的候選人。不過，這項爭議不必然代表應該堵住這個法律「漏洞」，畢竟成立 527 團體立的目的應該是為多元聲音的出現，唯有當這些政治組織是為幫助特定政黨或候選人競選，才出現鑽漏洞的爭議。換言之，並非所有「軟錢」都應予以禁絕，而是當軟錢的使用涉及不公平競爭，或涉及不法的期約交易時，就和政治獻金

¹⁹ 法條相關內容及資訊，可參見美國聯邦選舉委員會網站，網址：
http://www.fec.gov/pages/bcra/bcra_update.shtml

法制所希望達成的目的一樣，有必要成爲規範標的。

除了 527 團體外，美國對政治獻金的規範也常引發爭議，例如根據美國 ABC 新聞網站於今(2009)年 3 月 11 日報導，美國聯邦參議院否決一項降低公布獻金門檻到一千美元，以及禁止外國獻金的修正提案。²⁰雖然美國政府表示希望尋求在眾議院翻案，但這項爭議的本質仍在「誰監督監督者？」(Who guards the guardians?)，Shapiro 認爲司法審查制度存在著這個問題，但對立法者所受監督不足的國家而言，何嘗不會出現相同的難題？因此，放在我國的政治獻金法制來說，也值得深入探討(Shapiro, 1988)。

貳、新加坡

新加坡規範競選資金的法律規定於政治捐贈法 (Political Donations Act)。除了第一章一般規定外，第二章規定對政治組織的獻金，第三章規定對候選人的獻金，第四章規定某些捐贈人的義務，第五章規定罰則，第六章爲其他規定。新加坡向來以廉潔透明著稱，本研究第一章引述的國際透明組織報告，更加彰顯此一認知。

根據新加坡政治捐贈法的規定，可收受政治捐贈者者包括政治團體（包含政黨和政治組織）、候選人及其選舉經紀人。政治團體在一個會計年度內所收到的匿名捐贈不得超過新加坡幣 5000 元（第 8 條第 1 項第 3 款），候選人及其選舉經紀人則是在選舉相關期間內，所收到的匿名捐贈不得超過新加坡幣 5000 元（第 14 條第 1 項第 2 款）。政治團體和候選人及其選舉經紀人都有義務向注冊官申報政治捐贈報告書，比較特別的是第 21 條規定，合格的捐贈人若在年度內捐贈給同一個政黨或候選人的金額超過一萬元新加坡幣者，也有義務提出捐贈報告書，形成雙向的公開化。

新加坡除了完善的政治獻金法、貪污防治法、議會選舉法和總統選舉法等各項法律彼此配套外，政治文化和歷史的發展，也能部分解

²⁰ 請參閱 ABC 新聞網站，網址：

<http://www.abc.net.au/news/stories/2009/03/11/2513297.htm> (2009/03/27)

釋為何新加坡沒有出現日本這麼嚴重的金權政治問題。新加坡的經驗符合 Misangyi and Weaver 指出瞭解組織貪腐的兩項途徑：經濟的觀點和組織行為的觀點，都能說明貪腐（特別是系統性的貪腐）為何發生 (Misangyi and Weaver, 2008: 750-770)。換言之，新加坡提供的經驗不是在法制層面，而是透過經濟與行為層面的努力，日積月累成為政治文化的一部份。因此，本研究在進行政治獻金法制的執行層面評估時，有必要以新加坡經驗為根據，重視法規、執行機關到政策目標的各項假定及彼此的連結關係。

參、日本

日本的政治獻金問題，一直是影響日本政治穩定的重要因素之一，二次戰前的財閥就直接和政黨結合在一起，例如三井財閥在明治維新之後，不僅沒有隨著德川幕府一同消失，反而益形壯大，原因就在三井財閥透過金錢捐輸，使需要財力支援的新政府形成共生，其後更提供大筆資金充作軍費，而和軍部關係密切 (洪聖斐，1998: 28-34)。戰後一開始是由各企業各自進行獻金，但後來改由「經濟再建懇談會」統一處理政治獻金的收付，更使金權政治方興未艾 (高泉益譯，2005: 22-39)。

雖然日本於1948年就實施「政治資金規正法」，其後每當重大貪瀆事件發生，就成為修法改革的契機。根據一份報告指出：日本發生的重大貪瀆案件，直接間接幾乎都和政治獻金有關，於是造成政治權力的濫用或不公平使用，以回報提供獻金的人士。因此，日本於1994年2月通過「政黨助成法」，日本政黨可以根據眾議院議員席次比例及前次大選獲得的選票數，可分配的政黨補助金 (日文稱為「政黨交付金」) 總額為全國總人口乘上250日圓。根據此一規定，2009年度共有319億日圓可供分配，民主黨眾院院席次從112席增加到308席，約可增加55億日圓政黨補助金，共獲得約173億日圓政黨補助金，自由民主黨則減少53億日圓，得到大約104億日圓政黨補助金²¹。

²¹ 請參見星島環球網於 2009 年 9 月 6 日報導，網址：
http://www.stnn.cc:82/gate/big5/news.stnn.cc/guoji/200909/t20090906_1117836.html

因此，「政治資金規正法」於 1999 年修法，禁止企業或團體對政治人物個人提供獻金，而改以政府提供政黨補助金，目的是希望減少政黨對企業獻金的依賴，減少政商勾結的可能性。然而，新的規定造成企業與團體購入「宴會券」變相贊助的情形出現（高泉益譯，2005: 6-7）。甚至就在今(2009)年 3 月，日本最大在野黨民主黨黨魁小澤一郎的首席秘書大久保隆規，因為政治獻金問題而於 3 月 24 日遭東京地檢署特搜部起訴，連帶造成小澤一郎辭去黨魁，且無從享受民主黨在眾議院選舉獲得壓倒性勝利的果實。由於日本政黨仍繼續收受企業政治獻金，而政治人物的金錢醜聞也仍然繼續發生(O'uchi, 2006: 12-13)。因此，向來對政治獻金依存度較低的民主黨，在本屆大選中提出修改「政治資金規正法」的選舉綱領，希望三年後禁止收取企業和團體捐款。如此一來，不僅自民黨和民主黨之間的競爭資源將出現結構性改變，而且對政黨補助金額已經相當龐大的日本主要政黨來說，也有助於落實真正的公費選舉。

日本企業除了透過透過政治獻金取得特殊地位外，另一項影響日本政商關係極大的是「天下り」(amakudari)問題，雖然這種退休高官「空降」至民間企業或財團法人任職的現象不限於政務官，但這使得政治人物、文官和產業界形成的鐵三角關係難以突破，也使清廉政治的目標不易達成。

比較日本和新加坡的情形，可發現兩國各自都歷經法制的建立與成長，且管制程序、組織和罰則一應俱全，仍出現兩國截然不同的政治清廉度，顯示即使在法制面不斷追求改革，一旦清廉的政治文化未能配合，檯面下的權錢交易仍可能不斷發生，因而凸顯制度面和現實面交錯，必須同時關注的重要性。

肆、香港

香港並沒有專門的政治獻金法，而是規定於《選舉（舞弊及非法行為）條例》中。由於該法相當於我國的公職人員選舉罷免法，因此規範對象和行為均不包括非選舉期間的政黨和政治團體。根據該法規

。(2009/11/18)

定，和政治獻金有關的規定包括：

- 一、第 18 條規定任何候選人或其他人，若不當運用選舉捐贈，即屬於在選舉中做出舞弊行爲。
- 二、第 19 條規定候選人收取或某些候選人共同收取選舉捐贈超過一千港元，則必須發給收據。
- 三、第 37 條規定候選人必須向有關主管當局提交選舉申報書，其中包含：曾由該候選人或由他人代該候選人在與該項選舉有關連的情況下收取的所有選舉捐贈。

從以上的簡單規定來看，香港只對政治獻金進行基本的規範，重點是在防範造成選舉結果不公的舞弊行爲，而沒有其他更多限制。

伍、德國

根據 2004 年 12 月 22 日修正通過的德國政黨法(The Law on Political Parties)第四章第十八條第二項規定，國家每年提供給各政黨的補助最高金額爲 1.33 億歐元，各政黨再根據法定公式計算可獲得的補助金額。由此可知，德國對各政黨的公費補助政策，雖然必須根據各政黨的政治實力進行金額分配，但對具有執政實力的政黨來說，也因此減少收受私人政治獻金的需求，或也可以如同古賀純一郎所說的：「降低憲法容許的企業獻金對政黨的影響力（高泉益譯，2005: 151）。」

在私人政治獻金方面，同法第五章第二十五條第一項規定，政黨接受的每一筆獻金金額上限爲一千歐元（現金），第二項規定各政黨不得接受下列獻金：

- 一、公法人組織、國會黨團及國會團體、地方議會黨團及議會團體。
- 二、政治基金會、法人組織以及依成員、業務性質、宗旨、實際領導等而言純屬公益、慈善或教會目的之人民及財產團體。
- 三、來自本法適用地區以外之政治獻金，除非：
 - (一) 基本法所指之德國人、歐洲聯盟人民或基本法所指之德國人、

歐洲聯盟人民持有股份達百分之五十以上或總部設址於歐洲聯盟會員國境內之公司企業直接贈與政黨之政治獻金。

- (二) 相鄰國家德裔民族自該國贈與少數民族政黨之政治獻金。
- (三) 外國人捐贈金額低於一千歐元之政治獻金。
- 四、 職業公會指定捐給政黨之政治獻金。
- 五、 產權全部或部分屬於官方所有或由官方所經營、管理之公司企業之政治獻金。
- 六、 單筆金額五百歐元以上且匿名捐贈之政治獻金或明顯為匿名第三者轉贈之政治獻金。
- 七、 明顯為換取特定經濟、政治利益或報酬之政治獻金。
- 八、 第三者透過政黨付出超過捐贈價值百分之二十五之報酬方式爭取而來之政治獻金。
- 九、 贈與政黨及其一個或數個區黨部之政治獻金，同一會計年度內價值超過一萬歐元者，應將贈與者之姓名、住址及捐贈總額公佈於會計報告書中。單筆金額超過五萬歐元之政治獻金，應立即向聯邦眾議院議長申報，後者應即將捐贈者身分及金額公佈於聯邦公報中。
- 十、 政黨應將第二項所指之非法政治獻金立即—或最遲應連同當會計年度之會計報告書—向聯邦眾議院議長申報²²。

從以上規定可知，德國對私人政治獻金的規範偏向負面表列，目的在防止出現明顯立意輸送，或防止出現負面影響的獻金。

由上可知，各國規範並無一致的原則可循，而且這些先進國家實

²² 本部分有關德國政黨法第二十五條條文之中文翻譯，請參見立法院圖書館，網址：<http://npl.ly.gov.tw/do/www/billIntroductionContent?id=18>

際上也無法完全防堵金權於民主政治之外，故有必要再思考每個國家特定的政治環境系絡(吳宗憲，2008: 182)，如此更有助於解決不同問題的根源。

第三節 美、新、港等地利益迴避法制

世界各國爲了確保政府公職人員，對於公共職務能夠以「國家利益」爲優先，並且依據法律規定來履行職務，以及對於違背職務及濫用權力之情形強加規範；因此透過行爲倫理規範的訂定，來維持一般老百姓對於政府的整體形象，並且導引政府公平、公正與廉潔的政府施政。以下茲就美國、香港與新加坡對「公務人員利益迴避制度」進行說明。

一、美國利益衝突制度之簡介

美國自獨立建國以來，聯邦政府就對於公務人員的倫理行爲，有著制度的沿革歷史，1929 年以後，美國分贓制度盛行，加上 19 世紀以來，歷任總統或多或少皆有不少的政府醜聞發生。而在第二次世界大戰之後，杜魯門總統所屬親信涉及相關貪污情事，導致參議院委員會的調查，因而致使行政公務部門規範逐日地受到重視，因而開啓了美國近代政府倫理改革的後續發展檢討。

例如在 1951 年美國聯邦人事部門通過「服務信條」。1958 年美國國會首度通過聯邦公職人員的「倫理準則」，該準則要求所有聯邦人員必須恪遵十項倫理行爲²³，隨後美國文官委員會將這十項倫理行爲納入「聯邦人士手冊」之中，並予公告施行。而在 1978 年，在卡特總統任內，通過《政府倫理法》(The Ethics in Government Act)，這部法律

²³ 美國公共行政學會爲求完善倫理守則之規定，故於 1994 年之時精緻化相關準則之規定，使之成爲更爲詳盡的五大項 32 條。其中涉及公務人員利益衝突的部分爲「第三部分」，其規範爲公務人員應致力於利益衝突迴避，例如引用親戚、不當外部兼職、濫用公共資源、收受饋贈等不當作爲、行使公權力切勿黨派徇私(一品公共行政研究室，2008：126)。

的誕生，是美國第一部關於「政府倫理」制度的法律。

美國聯邦政府於該法法典第 18 篇的刑法規範中，規範許多公務人員禁止貪瀆之行爲，諸如：要求、期約或收受賄賂、非法贈禮等等的利益等等利益衝突規定。而美國政府爲維持「政府官員應以公眾利益爲依歸，不得藉機濫權謀本身或其利害關係人之私利」，因此美國聯邦政府除了以「財產申報制度」監督之外，並以法律明文規定：「**公務人員知有利益衝突者，應即自行迴避**」。除此之外，美國聯邦政府爲降低利益衝突的機會，除《美國政府倫理法》²⁴(Ethics in government act of 1978)之法規範以外，尙且輔以「倫理手則」以詳盡規範利益衝突之情事(如總統命令或政府倫理局所發布之行政命令)；除此之外，美國國會參議院與眾議院，也自行訂定《議員服務行爲倫理手冊》，用以規範國會議員的議事服務倫理。最後，1989 年的《倫理改革法》(ethics reform act of 1989)則大幅地修正原有《政府倫理法》中主要的規定，並且成爲美國現行公務人員利益衝突迴避規定的主要依據(陳書樂，2002：113)。

而整體而言，美國聯邦政府公共服務的倫理規範的主要規範核心，乃係在於公務人員的利益衝突迴避問題。雖然美國並未對於利益衝突迴避有明確的法律定義，但一般而言，政府人員的利益迴避乃是「要求政府人員不得參與從事任何產生看似利用官方職務爲個人牟利的活動行爲…。我們總是認爲一項具有衝突性的利益出現時，對於客觀決定和公共信任都足以造成嚴重威脅時，因爲客觀性就是用以支撐禁止可能產生利益衝突之行爲。換言之，政府公務人員必須主動去避免引起社會大眾疑慮的行動」²⁵。

美國聯邦政府實際上的作法，乃是透過國會立法，並且再輔以相關的「倫理手則」來減低利益衝突對於政府公共利益的傷害。故此，以下謹就美國聯邦政府關於「利益衝突」(conflict of interest)的相關規定進行說明：

²⁴ 《美國政府倫理法》爲美國對於聯邦政府倫理法制的第一部完整法律。

²⁵ 施能傑，〈建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗〉，台北：台灣透明組織協會，頁 25(民國 92 年)。

- (一) **離職後的限制**²⁶：美國聯邦政府的所有人員(包括國會議員或法官)，不論職位高低，若其離職則均會受到限制規範，其限制的方式並不是離職後不得為特定工作的「職業類別」，而是禁止該公務人員的「特定活動」。該活動乃是特別指涉「遊說」或「接觸」等活動，用法律的規範用語是指：「公務人員離職後擔任新工作期間，代表美國政府以外任何人士就特定事項，故意與任何現職公務人員或法官接觸或溝通，企圖影響決定者，應受罰。所謂特定事件是指，任何調查、申請、要求判決、訂定命令、契約、爭議、求償、指控、逮捕或司法程序等案件，而且美國政府案件係當事之一造，或就該案件存有直接而明顯之利益所在者，目前所代表的美國政府以外任何人士也是當時的一造。」違反規定者，處一年以下有期徒刑，或最高五年以下有期徒刑或最高五萬美元罰款或兩者兼處。」
- (二) **兼職**：高職等之聯邦公務人員，若在其本職以外，具有所得的兼職工作，其工作受到一定限制。國會議員或高階政治性任命等，均不得在一年中自現職工作以外的工作中獲取超過首長俸第二俸等年薪 15% 之所得。
- (三) **外國政府贈與之禮物及勳章**：公務人員、軍職人員、國會議員、總統與副總統、郵政人員、契約雇用之專家或顧問和前述各類人員的配偶與扶養親屬等，均不得要求或鼓勵外國政府贈送其禮物或勳章。但有兩種情形除外，例如接受的實體性禮物係為表示禮貌的象徵或紀念品，且其價值低於法定最低價值一百美元。司法部對於明知故犯之公務人員，可向地區法院提起民事官司，法院可處以禮物同等價值再加五千元之罰金。
- (四) **貪污收賄**：美國聯邦政府法典第 18 篇刑法中，禁止許多貪污收賄行為，諸如：尋求或收受賄賂、非法贈禮，要求或收受提供政府服務之費用、離職後之利益衝突，就政府事務作不實或詐欺之

²⁶ 此類規定在我國規定於《公務員服務法》第十四條之一：「公務員於離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」。

陳述，隱藏、銷毀或刪除公文檔案，妨礙文官考選，要求或收受有價事物出售公職，共謀對美國政府之罪行，私吞政府金錢或財務等等。

由於 20 世紀六十、七十年代以來，隨著「水門事件」的曝光，以及美國公司在對外貿易活動中的行賄問題，引起社會輿論對於美國政府體系的不信任，因而開啓了往後政府倫理興革的運動。在這段期間，美國制訂了一連串的有關監察或反腐敗的法規，如 1970 年的《有組織勒索、賄賂和貪污法》、1977 年的《對外行賄行為法》、1978 年的《文官制度改革法》、《政府倫理法》等。

而根據《政府倫理法》之規定，得於聯邦人事管理局中設置「聯邦政府倫理局」(Office of Government Ethics)，而該局的設立乃是係著重於美國聯邦政府倫理政策運行的「預防工作」，其主要工作如制定公務人員倫理原則或行為規範、規範財產申報、辦理倫理相關訓練等。目前「聯邦政府倫理局」員工約有八十餘人，直接對於行政部門負責，在整個美國之中，約有三百萬個行政人員為該局處的服務對象。

而從以上美國對於「利益衝突迴避」規定的特質來看，諸如「對離職人員活動之限制」、「兼職之禁止」，乃至於其他倫理性的要求，多以「程序性」之規定，要求受到規範之公職人員，應善盡各項利益衝突的程序性迴避規定，以使各項行政程序行為符合公正、公平運作之外觀。而就違反該等利益衝突迴避程序性之規定者，最重可以「刑罰」規定來加以處罰，故其處罰之程度，可謂相當嚴厲，以收恫嚇的效果。

而且，除了上述程序性規定之外，美國尚且於刑事規範中，設有「貪污罪」規定，規定許多禁止貪污之條款，若有該當該等貪污之規定者，即以貪污罪進行處置。

基此，就美國的利益衝突法制而言，《政府倫理法》之規定，其設計之意旨，乃係在於「早期防制」之立法目的。即要求受規範之公職人員，於各項行政程序作業之時，遇有規範之迴避要求，即應於各該行政程序予以迴避。此外，就「事後處置」而言，若公職人員確有貪污之舉措，針對該公職人員之違法行為，「事後」進行訴追，並處以刑

事加以處罰。

因此，就美國之利益衝突之法制特色而言，其《政府倫理法》，明確將利益衝突之迴避，定位為「避嫌」，使美國人民信賴政府的各項作為，以符合公正與公平的要求。而若，該等利益衝突合致於貪污之刑事規定者，則另有事後追究的方式，審察其不法所得與其違法行為的關係。基此，就美國的利益衝突迴避之法制，從上游的利益衝突行為之禁止規定，乃至於貪污之懲治，皆有分別規定，且各有其立法目的，以達成廉潔政府之總體目標。

二、 香港利益衝突迴避制度之簡述

香港當前的各類政府制度，多係英國殖民時期所形成及發展而來。英國統治香港初期，香港官員的貪污行為就相當的嚴重，黑社會勢力與政府行政官員相互勾結的情形普遍，不少行政官員的公務行為不當，中飽私囊、從事販毒、賭博、賄賂的層出不窮²⁷。雖然從 1869 年到 1970 年期間，「港英政府」已有訂定相關法律規範，用以端正各項行政官員的公務行為，然而效果仍屬有限。因此，香港在 1971 年之時，制訂《防止賄賂條例》(Prevention of Bribery Ordinance)，在該條例之中，明確界定涉及公務員、公共機構雇員，以及私營機構雇員的貪污罪行，並將警務處之反貪污部升格成為「反貪污辦公室」，並進一步授與其自主決定權力。

(一) 就利益迴避之內容，在《防止賄賂條例》的規範之中，該條例第二條將利益指涉為以下五個項目：

1. 任何饋贈、貸款、費用、報酬或佣金，其形式為金錢、任何有價證券或任何種類其他財產或財產權益；
2. 任何職位、受僱工作或合約；

²⁷ 參見何秀峰《廉政體系的國際比較》，北京：社會科學文獻出版社，頁 317-320(民國 96 年 12 月)。

3. 將任何貸款、義務或其他法律責任全部或部分予以支付、免卻、解除或了結；
4. 任何其他服務或優待(款待除外)，包括維護使免受已招致或料將招致的懲罰或資格喪失，或維護使免遭採取紀律、民事或刑事上的行動或程序，不論該行動或程序是否已經提出；
5. 行使或不行使任何權利、職責；
6. 有條件或無條件提供、給予或答應給予上述文件。

(二) 而就迴避行為的規範而言，《防止賄賂條例》第二條設有以下三項規定：

1. 任何人，不論由其本人或由他人代其向他人或為他人利益或為他人設立信託的形式，直接給與或間接給與、付出或供給任何利益，或同意、承諾或答應給予、付出或供給任何利益，即屬提供利益；
2. 任何人，不論由其本人或由他人代其為自己或他人直接或間接需索、招引、問取或表示願意收取任何利益，即屬索取利益；
3. 任何人，不論由其本人或由他人代其為自己或他人直接或間接拿取、收取任何利益，或同意拿取、收取獲得任何利益，即屬接受利益。

而該條例進一步在第三條規定：「任何官方僱員未得總督一般或特許許可而索取或接受任何利益，即屬犯罪」。以上規定即為香港關於公務人員利益衝突迴避的主要規範內容。

就上述香港《防制賄賂條例》之規定特質而言，這部法律並無「型式上」利益衝突迴避之避嫌規定，也就是說該部法律並不規範程序性的內容，而是直接規定何者為「不正利益」。而公職人員若以任何不正手段取得不正利益之時，即屬犯罪。故此，就香港之利益衝突規定，並不著重事前迴避或避嫌之要求；而是重視結果之管控，透過「不正利益」去檢視公職人員是否該當不法行為。此與美國之上下由完整規範，確有其不同之處。

三、新加坡利益衝突迴避制度之簡述

新加坡為 1965 年成立的小國，而李光耀總理為求在險惡的競爭環境中，維持國家的獨立與自主，因此以規劃以強健的文官體系來帶動整個新加坡的發展。而在短短的四十年之間，新加坡經濟發展迅速，並列為亞洲四小龍之一，並且社會秩序井然，人民安居樂業²⁸。而在這高度發展的背後，乃是精銳的文官系統所支撐，該國文官除了效率、效能之外，其廉潔的法制基礎，更為世界各國所稱道。

而新加坡的廉政制度主要規定在《憲法》、《刑法》、《防止貪污法》與《沒收貪污所得利益法》等等的法律規範之中。而關於該國的公務人員利益衝突迴避規定而言，主要乃係規定於《防止貪污法》這部法律之中。雖然該部法律未如我國《公務人員利益衝突迴避法》一般，分述各種「自行迴避」、「命令迴避」或「申請迴避」的情形，但在新加坡《防止貪污法》的這部法律之中。而基本上關於公務人員的利益迴避規定，《防止貪污法》乃係將其視為「貪污罪」(該法第六條)，而該條規定內容如下：

- (一) 任何代理人為其自身或任何人從他人處接受、獲得、同意接受或企圖接受任何賄賂，在自己的職權範圍之內，以作為或不作為、已作或未曾任何作為、或其他為利益或不利益之行為，以作為誘引或報酬。
- (二) 假如任何人為了使代理人在其職務範圍內，以作為或不作為，已做或未曾作與其他利益或不利益之行為，而給予、同意給予賄賂作為誘引或報酬，亦為貪污。
- (三) 故意給予代理人或代理人意圖欺騙本人而使用的任何涉及利益的收據、帳號及其他任何實質部分有錯誤、瑕疵及偽造的文件，且依其理解，且有意使人發生錯誤時，亦為貪污。

而其違反上述規範之處罰規定為：「犯前項之罪者，處五年以下有

²⁸ 同前註，頁 263-264。

期徒刑，或科或併科十萬新元以下的罰金。」

而就新加坡《防止貪污法》之規定，與香港之規範方式大致相同，並沒有「避嫌」此等上游性的程序要求規定。該部法律直接針對「貪污」的樣態進行規範，並說明公職人員若有違反利益衝突迴避之行爲，則該等行爲將直接視爲「貪污罪」。因此，新加坡亦爲事後的控管機制，並以嚴刑峻罰來處置違法者。同時，亦與美國同時控管上下游利益衝突迴避之法制規範不同。

表三-4：美國、香港、新加坡關於利益衝突迴避規定之比較

	美國	香港	新加坡
規範法律	美國政府倫理法	防止賄賂條例	防止貪污法令
規範重點	迴避、避嫌性規定	不正利益之行爲禁止規定	不正利益之行爲禁止規定
行爲規範階段	主要預防性、前置性規範，但於刑事規範，另設有貪污罪事後追究之規定	禁止行爲事後追究	禁止行爲事後追究
處罰性質	最重可至刑事處罰	刑事處罰	刑事處罰

由上表整理所示，香港與新加坡其規範特質較爲相近，並未規範公職人員迴避、避嫌性規定，直接透過不法行爲的規範，事後追究公職人員的違法行爲。而就美國的利益衝突迴避法制而言，其規範較爲全面，從上游規範至下游，自程序性規定到事後責任追究的刑事規定皆有規範。

而相較於我國《公職人員利益衝突迴避法》這部法律之規定，則同時設有程序性迴避之規定(如第六條、第十條第十二條與第十三條)，以及圖利禁止之規定(第七條、第八條與第九條)，而其處罰之規

定，全都為「行政罰」之處罰方式，即使該行為為貪瀆，依然以「罰鍰」的方式來進行處罰。而為何我國為此等之規制方式，其可能原因乃係在於我國《公職人員利益衝突迴避法》乃是民國 89 年才完成立法，而為求促進廉能政治，增加人民對於政府運作之信賴，因此設計一部統整性之法律，以求陽光政治早日實現。然而就這部法律而言，其程序性迴避規定，已於其他多部法律設有規定，而關於圖利罪的部分，在我國的刑法亦設有相應之條款。故此，我國於民國 89 年訂定此一法律，其多數規範已與其他規範重疊，其效果似乎宣誓性意義大於實質成效意義。

第四章 我國公職人員財產申報法之現制及成效評估

廉能政治是維護民主價值和道德的根本基礎，而貪瀆腐化不但扭曲政商關係，損害政經發展，更斷傷民眾對民主政治的信任（張瓊玲，2006）。

美國行政學者 Goodnow 曾云：「政治是國家意志的表現，行政是國家意志的執行；政治家構築美麗新世界的藍圖，而由行政人員小心翼翼的將其實現」（張潤書，2004：4，轉引自：陳秀慧，2006：1）。然而，各國不論是政治人物（Politicalist）或行政人員，皆不免發生貪污腐敗（corruption）²⁹的現象。為求遏止並順應民意，我國已逐步建立起一系列的陽光法案（Sunshine Law）³⁰。

有謂「陽光是最好的防腐劑」陽光法案強調的是，出任公職後是否有假公濟私、謀取不法利益等情事。為有效管制不正當的金權政治及利益輸送，除應落實公職人員財產申報制度外，尚需健全相關法案，並配合國會的自律措施以資規範，故有效遏止金權政治的惡化，實乃建立「廉能政治」、「杜絕貪污」的不二法門（李志強，2007：197）。

公職人員財產申報法（以下簡稱「申報法」）為我國第一部陽光法案，其開宗明義即揭示：「為端正政風，確立公職人員清廉之作爲，特制定本法」（公職人員財產申報法第1條）。足見防制貪污為該法之首要目標。

²⁹ 「貪腐（corruption）」一詞與拉丁字「corruptus」同源，意指「罪惡意象（image of evil）」，英文翻譯成中文名稱有異，有人翻譯為「貪污」，也有譯為「腐敗」或「腐化」（唐彥博，2008：55）。

³⁰ 陽光法案之內涵並無一定之定義或範圍，其立意主要就是透過法律規範避免公職人員街私牟利，並制定一套遊戲規則，使利益團體有合法管道爭取利益，且使社會大眾有知的權利，藉以監督政府。此外，陽光法案亦非專指某一法令規章，而是一套集合式的法案，既然是一個集合名詞，就可以知道應包括多項法案或行政命令等規範（李志強，2007：197-198）諸如：公職人員財產申報法（以下簡稱「申報法」）、政治獻金法、利益衝突迴避法……等。

第一節 法律現制描述

我國申報法的立法背景，不外乎「貪污盛行」與「民意驅使」之兩大主因（陳秀慧，2006：14、18）。蓋「金錢與政治掛勾儼然成爲民眾最痛惡的社會亂象，民眾遂提出要求政府遏制貪污的改革聲浪，政府基於民意所趨，也逐步提擬陽光法案（陳秀慧，2006：14）」。

我國申報法在立法委員與多位專家學者的提議、政府單位的推動、立法，並歷經了多次的修改後，方有今日的申報法（現行法規條文，請見附錄三）。

下表爲我國 97 年公職人員財產申報資料查核情形：

表四-1：我國 97 年公職人員財產申報資料查核情形

迄上年 年底 止累 計未 結案 件數	本年 查核 件數	本年結案件數										迄本 年底 止累 計未 結案 件數	
		合計	有無申報不實及信託查核						逾期申報查核				
			小計	無 申 報 不 實	非故意 申報不 實（非 故意未 予信託）	認定違 法處罰 案件	其他	小計	有正 當理 由	無正 當理 由	其他		
2,001	349	1,907	1,856	94	1,453	181	128	51	1	-	50	443	

資料來源：監察院公職人員財產申報處。

有關我國申報法規定內容，簡要論述如下：

誠如本法第一條規定，立法目的與政策目標為：「端正政風，確立公職人員清廉之作爲」。

我國的**申報主體**，雖然經過多次擴展增加，然而，亦有包括若干高階主管人員、軍事審判人員、高級軍官等對象未納入申報對象，值得再深入探討研究（鄭榮龍，2008：49）。

申報對象方面，則包含各級公職人員，及其部屬與家人（詳參本法第 2 條）。

申報內容方面，誠如本法第 5 條規定，有：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（申報法§5）。於本法第 5 條中明定，若干項目並有一定金額之限制，是本法第 7 條應強制信託之財產亦應受其限制，以求法律條文前後之一致性，因此對於申報內容與強制信託之財產，復按辦理強制信託須經一定之流程與時間，不似以書面方式申報財產之便捷；況國內之上市及上櫃股票交易狀況及價額時有變動，如無一定金額之限縮，則造成小額股票亦需辦理信託之情形，徒增申報人勞費。建議本法應辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金額以上始應申報，以符公平原則。

我國由於係五權分立國家，對於**申報機關**，分別由三大體系辦理，除候選人向選務機關申報外，一定職等以上人員由監察院辦理，其餘則由所屬機關之政風單位受理申報。本法第四條第一款中所規定之主管機關與相關執行機關有監察院；申報人所屬政風單位、上級機關；各級選委會，以及法務部。審查機關與受理申報機關相同，即接受申報之機關就負責審查的工作。

申報資料的公開：我國規定是一定職等以上人員，始必須全部公開，並必須由監察院刊登政府公報，其餘人員之財產申報資料，亦必須彙整列冊供民眾查閱，規定已臻完善。

爲了強化財產申報功能，特別規定必須辦理信託管理，然而，在歷經多年實施之後，我國的「信託法」及「信託業法」尙未公佈實施，雖新法規定部分人員財產須辦理強制信託，惟「財產強制信託制度」在法理上仍有爭議。

行政罰及刑罰兩種制度並行方式辦理，對於逾期申報或不實申報者，除了加以行政處罰外，更可依據刑法規定加以處罰，進一步而言，罰則有：罰鍰、有期徒刑、拘役或罰金，以及公布姓名及處罰事由等（鄭榮龍，2008：49-50）。

一、立法目的與政策目標

我國申報法的制度，主要是藉由公開公職人員所擁有財產的資訊，提供輿論與人民作爲公評的基礎，並透過政府與民衆的查核監督，使政治人物有所警戒，藉以端正社會風氣（黃家昌，1996：44），就公職人員財產申報法具有下列諸項之立法功能（黃家昌，1996；轉引陳秀慧，2006：30-32）：

（一）、消極的預警功能：

- 1、作爲判斷公職人員是否廉潔的依據：大眾可藉由公職人員所申報之資料，來了解其有無違反約束公職人員之相關法令，例如：貪污治罪條例等。
- 2、增加公職人員從事不法行爲的成本：公職人員在受到政府與民間雙重監督下，其仍可透過白手套或洗錢手法來從事不法行爲，但由於困難度與嚇阻壓力增加，故產生節制的作用。
- 3、嚇阻或預防貪瀆犯罪之功能：現行財產申報法第 12 條第 4 項規定公職人員經處罰鍰後仍不申報或補正資料，將受刑罰制裁，具有嚇阻與預防犯罪之功能。
- 4、作爲貪瀆犯罪的預警機制：當申報人財產有異常變動時，可通知受理申報單位，主動了解當事人的品德操守與財產收入來源。

（二）、積極的管制作用：

- 1、與其他管制法令相互配合，形成完整綿密的監控體系：公務人員服務法第 13 條第 1 項規定，公務人員所持有之公司股份，不得超過其所投資公司股本總額的百分之十；同條第 4 項規定，公務人員違反該規定者，應先予以撤職。因此，公務人員財產資料的公開得以查知其究竟持有多少公司股份，是否有超過法定限額的情形。
- 2、規範公職人員之交易及獲利行爲：公職人員財產申報制度，不僅包括靜態的「財務資料」申報，尚包括動態的申報，亦即對其財產取得或收入之來源、日期、型態、方式的申報；如此，不法交易或不當獲利行爲得以受到管制，尚可根據其申報資料判斷是否有不合理累積之情事。
- 3、促進民眾參與、形成公共監督：申報財產是一套強調民間與政府協力的政治防腐機制，公開申報公職人員的財力狀況，使其在陽光下接受檢驗，也具有貫徹民主原則、落實主權在民等給予人民監督政府的意義。

(三)、預期效果亦有下列四端（黃家昌，1997，轉引自：陳秀慧，2006：20）：

- 1、增加民眾對公職人員的信任。
- 2、建立查核制度，避免官商利益交換。
- 3、由公職人員本身負起端正政風責任。
- 4、藉由朝野相互監督，達到端正政風、遏制非法、防制貪瀆、政治透明化與增加民眾對政府的信任。

二、主管機關與相關執行機關

根據我國現行（97 年 1 月 9 日公布 10 月 1 日施行）公職人員財產申報法之規定，主管機關及相關執行機關如下：

- (一)、監察院（§4-I-①②③）；
- (二)、申報人所屬機關（構）之政風單位；申報人所屬機關（構）之

上級機關（構）之政風單位或其上級機關（構）指定之單位，
或申報人所屬機關（構）指定之單位（§4-I-②）；

（三）、各級選舉委員會（§4-I-③）；

（四）、法務部（§14-I-②）。

三、罰則

根據我國現行（97年1月9日公布10月1日施行）公職人員財產申報法之規定，罰則如下：

（一）、罰鍰（§11、§12、§13）

（二）、有期徒刑、拘役或罰金（§12-IV）

（三）、公布其姓名及處罰事由（§12-VI、§13-IV）

第二節 法律成效評估

公職人員財產申報法從民國82年公布施行至今已超過16年，期間亦歷經多次的修改，但對照我國在國際透明組織貪腐印象指數，並未出現明顯的成效，甚至出現排名逐年下滑的現象。雖然不當得利與財產來源不明只是造成貪腐現象的部分原因，但若從制度面加以檢討改善，仍有助於我國邁向更清廉與端正政風的目標。以下分就（一）現行法律整體規範的落差；（二）立法目的與政策目標；（三）申報對象與期限之效益；（四）政策工具妥適性；（五）財產範圍與內涵之明確性；（六）罰則，以及（七）個人對申報經驗的看法等七項，對「公職人員財產申報法」以及相關法案之施行細則進行法律成效評估。

一、現行法律整體規範的落差

從94年民意調查結果觀之，對於政府掃除黑金和肅貪的成效方面，有61.0%的民眾表達不滿意；僅有56.4%的民眾表示會主動檢舉

公務人員的貪污不法行爲；僅有 57.6%的民眾認爲公職人員財產申報制度有其效益存在；另有 69.0%的民眾認同公職人員若無法說明財產的來源，即表示可能與貪污有關（轉引自：陳秀慧，2006：28）。

憲法上所保障之隱私權與人格自由相權衡的問題，在公開的技術上，往往也會面臨許多的技術障礙（葉俊榮，2003：24）。申報不實的罰則寬鬆，實施的效果與該法的立法目的存有落差（葉俊榮，2003：24；陳秀慧，2006）。

有關本法的缺失，大抵臚列如下：

- （一）、欠缺周詳性與嚴謹性，也有許多爭議處與不確定觀念。
- （二）、只需要有效利用現有稅務查核機構之人力，並落實各種規範公職人員之法規即可。雖有時有財產總歸戶之徵兆，惟財產總歸戶須由財稅單位一定負責，且對於財產透明化，並非萬靈丹，故充實查核人力，強化組織機能，似可爲未來改進之方向。
- （三）、若未能將親屬列爲申報對象，本法將形同虛設，惟倘擔任公職而使妻兒都必須申報財產，似又有違人故，允執厥中知道，仍需各界商議，以增共識。
- （四）、除廣泛徵詢民意外，亦需考量成本效益、憲法保障財產權、隱私權及防止匿報等問題。
- （五）、其他陽光法案（Sunshine Law）應一併配合修訂，方能「防貪」、「肅貪」兼備。

二、立法目的與政策目標

依據公務人員財產申報法第一條：「爲端正政風，確立公職人員清廉之作爲，特制定本法。」陽光法案除了是一個集合名詞之外，也是一個象徵性的名詞（陳一新，1994：67；轉引自江明修、蔡金火，1998：4）。其包括了公務人員財產申報法、公務人員利益衝突迴避法、政治獻金法、遊說法、貪污治罪條例...等法律規範，其主要目的在於將一切政治活動都儘可能攤在陽光下，以接受公眾的檢驗。如此，現行體制中的「黑金政治」將會有所改善，不肖官員的官商勾結及利益

輸送等不法情事，也將無所遁形，公務人員也將不敢因私利的誘惑，而做出危害社會全體的政策選擇（江明修、蔡金火，1998：4）。

（一）陽光法案，旨在防貪，而非肅貪。

公務人員財產申報法的創制，乃爲了端正政風，防止或嚇阻公務人員的貪瀆情況發生，已達清廉作為之目標，所以大部份的公職人員爲了要行財產申報之義務，其不敢以不法手段來貪贓枉法，這個時候，財產申報法是可以達到它的應有的功能。但在此處僅有防貪的功能，若想在完全肅貪方面，即使訂定再重的罰則，依然有不法份子去進行違反法律規範的行爲，因此對於財產申報法是否有其完整性，則需要依不同的時空環境變化來進行修改，使其規範更趨於完善，以降低公務人員貪瀆的情況發生。

這是一個防貪的法案，它不是一個肅貪的法案【E】

在社會上有正當性的規範比完全沒有規範來的好，因此有法律的規範，確實是比沒有法律的放任還要好。因此公務人員財產申報法的創制，乃爲了端正政風，防止或嚇阻公務人員的貪瀆情況發生，已達清廉作為之目標。每個法律的創制，均有其理想性目標在，但既使有再重的刑罰處分，還是有人會冒風險去犯重罪，所以財產申報法的創立，每一條法規是否均有完整性的規範？這就需要依環境與時代的變化來進行調整，來做出修法的建議，使法律的規範更能趨近於完善【△組長】。

財產申報法，已趨於穩定，亦能發揮它原先預期的功能【I】

倘若某些公職人員爲了要財產申報，而不敢貪贓枉法，此時財產申報法是可達到其應有之功能【E】

財產申報對公職人員來說，若是想透過不法的手段，不當的

增加財產的話，會有一些影響【○監委】

在財產上，有公共利益與私人利益的區分，再者兩者之間如何取得平衡是需要立法上面的考量因素；一般而言，從公益上的考量，要能夠預防貪瀆，其是否會導致黑金吾人不可得知；但能否真正去預防貪瀆，從立法目的來看，適度的把一些財產資料以及取得財產資訊來對外公開提供民眾查閱，這是有效果的【△組長】。

在現今社會中很重視人權，但人權似乎又具有選擇性。現在不是法的問題，是執行面的問題，現在的法律其實並無缺失，因為再怎麼訂，這僅是個公約數而已，不可能樣樣面面俱到。但問題就在於執行面，執行面到底有沒有問題？重點在於當公務人員在據實申報財產的同時，政府的執行單位又如何來保護公務人員的隱私？這個部份是值得關注的！【*市長】

（二）在財產申報方面，對義務人之財產資料的公開與透明化是有效益的。

在財產的分類上，有公共利益與私人利益之分，立法上既然有規範執行財產申報之義務，爲了落實陽光法案以及爲澄清吏治以昭大信，適度的把一些財產資料以及取得財產之資訊來對外公開提供民眾查閱，才可達到財產申報法的立法精神。

三、申報對象與期限之效益

基於人類的貪婪與自私，貪污的問題在各國均會發生，但任何國家都不會放縱貪污行爲的蔓延，而危害到社會和政治的穩定。政府對端正政風澄清吏治，向來都非常重視，因此公務人員財產申報法的實

施是政府與人民寄望能發揮打擊貪污行爲，對違法者產生嚇阻之作用，進而改善社會風氣（劉道清，1993，65），因此需要多方面配合之長期性、持續性工作，且由於從公務人員與其他財產申報義務人（配偶、未成年子女）財產之透明化，較易獲致民眾支持與部屬信賴，對推動廉能政治當可收風行草偃之效，由此可知公職人員財產公開之必要性。

（一）、申報對象

1、就申報對象而言，申報法的內容規範應以公務人員之業務內容性質來進行查核。

對申報法的對象方面，應該是要依其職務性質作適當的區隔，而非一概認爲所有政務人員或簡任十職等以上之官員都要進行查核；特別是在第二條第五款所提及的十職等以上之幕僚長、主管...均放在申報對象之範圍中，這些範圍是過大的，亦沒有其必要性。而非針對公務人員到達某一職等以上就要進行查核，因爲職等高者，其職掌行政業務未必能與民眾進行接觸或者會觸及到與人民權利義務重大的事項，更沒有所謂貪瀆的機會。至於常與民眾接觸之第一線官僚、或其業務與民生息息相關的、層級較低的公務人員亦有貪瀆的可能性。

2、對於所需執行申報義務者之配偶及成年子女與未成年之財產申報，尙有斟酌之處。

對於配偶方面，從夫妻共同生活的角度而言，其生活關係密切，因此配偶有財產申報之必要；但就未成年的子女與成年子女來做申報之區分，其防止貪瀆的效益並無實質意義。意圖不法之公職人員，若真要進行利益輸送，又因成年子女不須申報財產，其以成年子女作白手套亦有可能，對成年與未成年之區分並無實質之意義。若法律將申報義務人之所有子女皆涵蓋在申報範圍中，其範圍過大，恐有違人權之嫌。

3、依據〈政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點〉所特定之公職人員爲財產申報對象範圍應縮減。

〈政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點〉雖僅係針對本法所規定應向政風單位申報財產之申報義務人，政風單位應如何進行受理申報、審查等事項訂定之行政規則，然依據該要點第一條規定：「法務部為辦理公職人員財產申報法第二條第一項第五款至第七款、第十款及第十一款所定人員財產申報資料之審核作業，特訂定本要點。」其中特別規定之財產申報之對象，本法第二條第一項第五款：「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。」第二條第一項第六款：「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。」第二條第一項第七款：「軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。」第二條第一項第十款：「法官、檢察官、行政執行官、軍法官。」第二條第一項第十一款：「政風及軍事監察主管人員。」本研究評估，本法第二條第一項第五款中，有關「...代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」又同本法第四條第一項：「...代表政府或公股出任私法人之董事及監察人...。」建議應予以刪除。故〈政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點〉該要點之規定，如有需同本法修改之文字或規定，建議應配合修改。

若要所有公務人員申報財產，其實是沒有意義的，如此可能懲戒不到那些狡猾者，但是卻在懲處據實申報者，若政府有很好的採購制度、規範以及主計制度的嚴格稽核，如此方可減低貪瀆的情況發生；但現經的查核制度似乎有所缺陷【*市長】。

申報法，就如同像抄家一樣，**義務人之家人以及相關者，都要去申報，不但要申報，而且還要財產信託**，所以申報法的問題不是只有涉及到財產申報，還涉及到財產信託的問題。一旦信託後，那就是所有財產隱私都沒有了，此處是立法者應值得再思考

的問題【○監委】。

在修法擴大申報對象後，其不光是首長或一級主管，並及於副首長或幕僚長；副首長之財產申報是屬合理，但對於幕僚長或主管，這樣的範圍似乎過大了，並且無太大意義；申報之對象應傾向於**公務人員的職務性質**，亦即本法第二條第十二款所談之「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」這一部分，有明定公務人員所從事的業務，而**申報法應該依據這些業務來進行查核【△組長】**。

若連課長層級亦須申報的時候，將會導致很多課長都要申請提早退休。因為現在有採購法、主計制度，各單位亦有政風處，這些機制都比以前較嚴謹很多。尤其是申報對象不僅為申報義務者個人，還包括其配偶以及未成年子女，就申報對象而言似乎負荷太大，如此一來基層人才不能留住，其實以這樣的都會區的公務員來講，其相形之下是相當受苦的【*市長】

請政府想想看，一個小孩子這麼小，如果他父母每年合法的贈與他一些東西，那他的財產都要曝光，這對小孩子的成長也不好，其實對這些子女來講，也不盡然是公平。何況，絕大多數的人沒有問題，貪腐的畢竟是少數人，如果在用人之前，確定這些可能會貪腐的人不會進來，這些問題就根本不必顧慮。亦即對用人之前，對這個人的查核，應該要比較徹底【○監委】。

就公職人員之配偶及未成年子女而言，配偶方面，從夫妻共

同生活的角度來看其生活關係密切，固然配偶的財產申報實屬贊成的態度；...不過如果真要達成該法律的立法目的，那為何又要有成年與未成年之分？即便是成年子女，其財產所得情況就不需要申報查核嗎？就未成年的子女與成年子女來做申報之分，是沒有其意義存在的。因為意圖不法之公職人員，若真要進行利益輸送，又因成年子女不須申報財產，其大可以其成年子女作白手套，所以作成年與未成年子女之區分其意義是不大的。...無論法律如何規範，還是難以防止其弊端的產生【△組長】。

下表，將以美國、香港與新加坡對財產申報對象之趨同與趨異之處做說明：

表四-2：美國、香港與新加坡對財產申報對象之趨同與趨異之處

申報對象	主要內容			說明
	美國	香港	新加坡	

申報對象	主要內容			說明
	<p>依據政府倫理法第 101 條規定，應申報財產之對象有總統、副總統、行政部門所屬高於一般俸表 GS-15 職等以上人員、國會議員、司法人員、7 職等以上軍官、總統與副總統候選人、國會議員會選人等，該等申報義務人同時亦應申報並公開配偶、受扶養子女的收入與所有財產。</p>	<p>依據防止賄賂條例規定，主要職位之官員及其家庭成員，尚包括其行政助理及私人秘書，下級部門首長級職位等，及指定須申報及部會之非首長人員。</p>	<p>依據行為與紀律準則之規定，所有公務員（指從事公務的固定常設官員）對本人、配偶、家庭成員皆需申報財產。</p>	<p>在有關財產申報對象方面 趨同處： 1.對主要職位較高之官員本人為申報對象。 2.申報義務人之配偶亦為申報對象。 趨異處：就申報範圍有以下幾點 1.家屬：美國之申報範圍包括受撫養之 21 歲以下同住家庭內之未婚子女；香港與新加坡均以所撫養之家庭成員為申報對象。 2.新加坡非固定常設官員不在此限。</p>

資料來源：本研究自製。

(二)、申報時限

就申報時限而言，對於本法第七條「應自就（到）職之日起三個月內信託予信託業」，又變動申報之時間，依本法第三條「公職人員應於就職三個月內申報財產，每年並定期申報一次；以及公職人員於喪失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，向原受理財產申報機關申報」，如此時間上的限制有其妥當性。

就遺漏申報財產部份，應另行規定一段時間後補正申報即不處以罰則，較具妥適性，因為大部分違反申報法者，均是遺漏申報部分居多，但法規不能認定遺漏申報即為有不法之意圖，倘若過了補正時間仍未申報，得依法令規定予以行政處分。

此處，可分為漏報與申報不實兩方面來處理：

- 1、就財產漏報部份，法定三個月的時間可充分讓申報義務者進行財產申報，若仍有義務人遺漏情況發生，法律應另訂補正期限一個月，讓義務者有充分時間據實對法定所需申報之財產進行申報。
- 2、在申報不實方面，若申報義務人未在補正時間一個月內進行據實之財產申報，則可以依據「貪污治罪條例」第六條之一規定「有犯第四條至前條之嫌疑者，檢察官於偵查中，發現公務員本人及其配偶、未成年子女自涉嫌犯罪時及其後三年內任一年間所增加之財產總額超過其最近一年度合併申報之綜合所得總額時，得命本人就來源可疑之財產提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處三年以下有期徒刑、拘役或科或併科不明來源財產額度以下之罰金³¹」。

在辦申報的時候我才曉得，我還有一個戶頭在從來沒用過，存款金額為 1,000 元，由於尚久未位使用，導致漏報的情況發生【○監委】。

³¹ 法務部，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=134588&ctNode=79&mp=001>，2009/08/22。

就在財產變動申報三個月的時間上，其實在時效性上並無好或壞之分，兩個月跟三個月其實差異不大，但一個月又似乎過於倉促，因此對於**三個月的申報期限是適當的【△組長】**。

下表，將以美國、香港與新加坡對財產申報時間之趨同與趨異之處做說明：

表四-3：美國、香港與新加坡對財產申報時間之趨同與趨異之處

申報時間主要規範內容			說明
美國	香港	新加坡	
1.一般公務人員或法官於就任新職 30 日內辦理申報。 2.總統向參議院提請同意任命之人選，被提名人應於被提名後 5 日內辦理申報。 3. 申報人員只要任職一年，並繼續服務滿 60 日以上者，均應於隔年的 5 月 15 日申報前一年的財務狀況。 4. 離職官員和雇員在離職 30 天之內遞交離職財產報告，申報表上的簽字和填報日必須為離職之後。	無相關規定。	1.任職申報：包括候選人在競選時間的申報以及初任人員於法定期間申報。 2.非初任之公務人員財產申報，即需進行任職申報，每年一月二日也需進行現職申報	在有關財產申報時間方面趨同處： 1.均有規定申報義務人須在一定期限內辦理申報。 2.競選期間之候選人亦須申報。 趨異處： 1.美國之申報期間乃因申報對象範圍而定，候選人與被提名人即不同。

資料來源：本研究自製。

(三)、申報金額及變動申報

1、對申報金額須有一定的數字限定。

對申報金額的限定是經由行政院會同考試院、監察院定之，因此該執法機關對金額的訂定一定有其正當性的理由存在，對於申報額度應有一個固定的數字限定。

2、對於「未依規定期限申報、信託」以及「申報不實」的相關規定與罰則方面，因為其罰則的規範範圍差距較大，其好處在於可依其違法之情節之輕重來處以不同的處份。

雖然每一筆財產均須照實申報，每一筆財產買賣或股市交易狀況亦須經由信託的手續，這雖然會照成申報者的困擾，但若據實申報，即無罰則上的問題；故其罰則處份方式的訂定一定有經過相當程度的斟酌，因罰則差距較大，因此較具彈性，依違法的情節輕重來做適當的裁量處分，因此有其合理性。

3、依據〈公職人員財產申報法施行細則〉第十四條第一項二款並未列舉達一定金額之權力、物品亦應申報。

依據本施行細則第十四條第一項二款規定：「珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產，每項（件）價額為新臺幣二十萬元。」本施行細則列舉一般社會大眾較易了解且通常價值較高之權力與物品方式，惟未列舉達一定金額之權力與物品，例如：未經列示但社會公認價值甚高之高爾夫球會員證、名貴蘭花、名貴寵物等，只要達到規定金額即須申報（陳秀慧，2006：43）。

金額的大小，在現在申報財產制度中，若沒有超過 100 萬則不用申報，所以在法律上對於財產申報的金額，應當要有一定限額的規定【○監委】。

基於金額上的規定，是經由行政院會同考試院、監察院定之，因此該辦法機關對金額的訂定一定有其正當性的理由存在，對申報金額的贊同或反對，事實上是見仁見智的【△組長】。

以初任公務人員言之，財產要信託，但是，譬如說房地產，每一筆的買賣都要申報，若還有股票，這些股票的每一筆買賣都要信託。這些規範其實對當事人造成滿多的困擾【○監委】。

因為其罰則的規範範圍差距較大，當然其好處在於可依其違法之情節之輕重來處以不同的處份，由於這都是關於行政法的規範事項，而有部分的處分是屬於刑法部分，像第十二條第三款的部份「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、拘役或科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。」這就屬於刑法的部份；那其餘規範都是以行政法的規範為主，無論罰緩也好，刑法上的刑責或罰金也好，其處份方式的訂定一定有經過相當程度的斟酌，申報法的罰則差距甚大，因此在行政法的處分方面，其因罰則差距較大，因此較具彈性，其依違法的情節輕重來做適當的裁量處分算是相當合理的【△組長】。

4、對於申報法所規範之時間期限及金額大小，目的上是要規範具申報財產之身分者去履行其義務。

由於有法律上的規範，所以法定申報財產者就必須有履行其義務之必要，雖然財產申報的執行，只是在檢視公務人員是否有依法去履行其義務，而並無實質上的規範性，但申報法是具有其嚇阻效力的，若要全面性的規範以求整體公務人員遵守該法的話就是需要整體的法制架構來進行規範，則需配合其他法律（政治獻金法、公務人員利益衝突迴避法、貪污治罪條例、公務人員服務法...）的修正，而非只有單一法律來達成其目的，並藉由其他法律的相輔相成來落實陽光法案的立法目的，申報法的目的只是單純的希望公務人員能有效據實的進行財產申報，但如果真的有其他意圖不法的情況發生，其他的法律規範也會進行處份。倘若申報法的罰則可再加重的話，其嚇阻效果自然更有效益。

在行政上的違法，在目的上是要規範具履行申報法之身分者去履行其義務，而非像刑法上如同第十二條第三項而有服刑或罰金的規範；但是否有達到陽光法案的目的，申報法這樣的罰度，是否足以去遏阻公務人員進行貪瀆，以及刑法上亦有貪污治罪條例，因此在行政法上對於財產申報，只是在檢視公務人員是否有依法去履行其義務而已，並無實質上的規範性，因此要落實陽光法案的目的是需要整體法制架構，比方說配合其法律來規範比較能達到其目的。當然如果對申報法的罰則如果再加重的話，當然有其嚇阻效果，但是要完全的制止，防止公務人員進行貪瀆，讓公務人員能據實申報，以免遭受罰，則還是需要其他法律的相輔相成。但就現今情況而言，大部分違法的情結都是財產申報遺漏，真正因有意圖違法而遭受處罰的人，基本上是寥寥無幾【△組長】。

四、政策工具之妥適性

政策工具種類及適用策略有：1、分配性政策(Lowi, 1964 and 1972); 2、重分配性政策(Lowi, 1964 and 1972); 3、威嚇式政策(Bardach, 1979); 4、誘因政策(Bardach, 1979); 5、賦能政策(Bardach, 1979); 6、系統改變政策(McDonnell, 1987); 7、勸說及符號政策(McDonnell, 1987); 8、學習式政策(Schneider and Ingram, 1990) (轉引自：謝宇程，2009)。

(一) 若以前述「威嚇式政策」的觀點視之，本法或恐有待完備。以罰金、罰鍰的處份方式，雖具嚇阻效益，但仍非遏阻貪污之最佳手段。

因為有法律的規定，公務人員需要依法律來履行義務，因為依法行政，故這完全是出自於必須履行申報義務而申報，與鼓勵並無關係。有許多的財產是沒有一定的查核標準，也難以去進行估價，因此法律在執行上有其難度存在，而規避的情況可能就由此而生。所以是否能

防犯規避，則還是需要看個人是否具實申報的意願。

用罰鍰來做為想要防弊治貪的手段，不是一個最有效的手段【○監委】。

因為有法律的規定，公務人員即使是出自於無奈，但仍需要依法律來履行義務，所以也不是說因為有鼓勵公務人員才會據實申報，而不鼓勵其就不據實申報，申報義務人並沒有選擇上的餘地，而且若沒有據實申報還是有受處分的情況發生；因為依法行政，故這完全是出自於必須履行申報義務而申報，與鼓勵並無關係【△組長】。

所以事實上有許多的財產是沒有一定的查核標準，也難以去進行估價，因此法律在執行上有其難度存在，而規避的情況可能就由此而生。所以是否能防犯規避，則還是需要看個人是否具實申報的意願，對於現金、有價證券、不動產以及其交易紀錄是無從逃避且是有機可循的，但是如果沒攤在陽光下的財產，一般人也會選擇不據實申報【△組長】。

(二) 若以「賦能政策」來看，則可提供公職人員更多的進修機會跟管道。

要塑造一個廉能政府，在公務人員的訓練方面，主管機關應主動的讓公務人員進行在職進修或培訓【*市長】。

五、財產範圍與內涵之明確性

如上所述，財產申報法的執行，是在檢視公務人員是否有依法去履行其義務，並遏阻公務人員有不法之意圖的效果；然對於財產申報

的範圍與內涵是否有其不明確之處？或者是否有納入申報之必要性？茲下列本研究案專家座談及深度訪談之受訪者，對「財產申報法的財產範圍以及內涵之明確性」進行分析：

（一）對於申報之門檻規定，應該訂定非現金財產之申報價值下限。

現今在行政命令上有明文規定，對於第五條所規定之財產若達一定限額即需申報，因此公務人員必須依法行政，依照法律規範來進行財產申報。

現今在行政命令上有明文規定，第五條中所列財產所需申報的限定金額，以目前法令規範來說，對於非現金財產方面似乎是在 20 萬以上需作申報，所以若以達一定金額的話就一定要依法申報【△組長】。

（二）對於投資新興衍生型金融商品（如：期貨、保險、基金）之交易情況，有納入申報內容之需要。

因金融商品本屬財產權之一種，而其價值是可以藉由會計或審計所推算出來的，因此是有其價值性的存在，是涉及有價證券的商品，故若這些金融商品若達到需申報的標準，還是需要依法履行申報的義務。

交易情況的申報是需要的，因為金融商品本屬於一種財產權，而那些價值是可以藉由會計或審計所推算出來的，因此是有其價值性的存在，所同樣的若這些金融商品若達到需申報的標準，還是需要依法履行申報的義務，因為這還是涉及有價證券之類的商品【△組長】。

（三）依財產而言，如不動產、現金、金融商品、投資等財產信託方面，其交易買賣情況不需要做申報。若交易過程中可能涉及不法、或內線交易之類的問題，在查緝上能有其困難度。

透過交易機構都有其交易紀錄可循，因此若涉嫌不法的話，實際上是不難查緝的，因此交易買賣過程是沒有申報之必要。如果有內線交易的情況發生，既使不據實申報交易紀錄，還是難以查緝。

透過交易機構都有其交易紀錄可循，因此若涉嫌不法實際上是不難查緝的，因此交易過程是沒有申報的必要【△組長】。

如果有內線交易的情況發生，既使不據實申報交易紀錄，還是難以查緝，內線交易僅為透過非正常管道來得到訊息後再進行投資或有交易的動作發生，因為這動作的執行，所以實際上還是有其交易紀錄的存在，若檢調單位要查緝，還是有蹟可循的【△組長】。

（四）白手套的行爲，在財產申報法中難以規範。

白手套的財產，是非透明化的亦不能攤於陽光底下，若凡是見不得陽光的東西，而財產又要申報，那就不可能會把白手套的錢攤在陽光下作為自己的財產申報。如果有真正的貪瀆行爲發生，或其他白手套的行爲，則是有另外的形式上的法律會進行規範與處分，比方有貪污治罪條例、公務人員利益衝突迴避法、政治獻金法等等的規範，因此就白手套的行爲來說，申報法與其他法律是有其不同意義的存在。

真的要當白手套的話，那也不一定要是親屬或隨從，況且其親屬與隨從他們會有一種強烈的感覺到被不信任。如果法令要講白手套的話，為什麼一定要身邊的人才能做白手套【*市長】？

如果有真正的貪瀆行為發生，或其他白手套的行為，則是有另外的形式上的法律會進行規範與處分，比方有貪污治罪條例、公務人員利益衝突迴避法、政治獻金法等等的規範，因為申報法僅為規範申報，因此就白手套的行為來說，申報法與其他法律是有其不同意義的存在【△組長】。

因為白手套的財產，是非透明化的不能見陽光的，若凡是見不得陽光的東西，而財產又要申報，那就不可能會把白手套的錢攤在陽光下作為自己的財產申報【△組長】。

（五）財產申報法之規定，若過於嚴謹，將影響到公職人員的工作意願，容易造成「牽連者眾，人才盡失」。

法令規定過嚴，將影響了很多人去從事公職，亦容易使有些人不願意擔任公職，在現今法令制度中有政風單位、主計制度、採購法等，又申報對象不僅於個人，還擴及配偶與未成年子女，如此容易造成基層的申報對象人才流失；但對職等較高的文官，在任職期間也不會跟普羅大眾有所接觸，因此也難以有貪瀆的可能，或進行不法的利的情況發生，因此對於申報財產的過程，我們頂多只是覺得程序上的麻煩而已，不會有人會因為不願意申報財產而提早退休。對於在兼職部分，譬如個人僅為官股的董事，或許是掛名職稱，但卻還需要依法申報，有些人就因申報財產的過程過於繁文縟節，而不願意就任該工作職位，而影響服務大眾的工作意願。

若法令規定過嚴，則影響了很多人去從事公職，亦容易使有些人不願意擔任公職【○監委】。

若連課長層級亦須申報的時候，將會導致很多課長都要申請提早退休。因為現在有採購法、主計制度，各單位亦有政風處，這些機制都比以前較嚴謹很多。尤其是申報對象不僅為申報義務者個人，還包括其配偶以及未成年子女，就申報對象而言似乎負荷太大，如此一來基層人才不能留住【*市長】。

申報財產的用意其關鍵是在於在任官期間財產變動的情況是如何發生，所以一般人是不會因為財產申報而影響其工作意願；再者，如果在離職後，也不會有其他額外的錢需要申報，所以如果公務人員無不當得利當然沒有違法的情況發生，但如果有不當得利，通常也不會據實申報，所以不會因為申報財產而定去留【△組長】。

在 2008 年有段離職風波，尤其在兼職部分，譬如說個人僅為官股的董事，或許是掛名職稱，但卻還需要依法申報，有些人就因申報財產的過程麻煩，而不願意就任該工作職位【△組長】。

下表 4-4 就美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報的申報內容之趨同與趨異之處做說明：

表四-4：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報的申報內容

申報內容	主要內容			說明
	美國	香港	新加坡	

申報內容	主要內容			說明
	<p>包括前一年之所得來源、金額、類型、和全年超過 200 每元的紅利、租金以及過去一年中收受累積超過 250 每元之贈與和補助禮物，與過去依年收益超過 1000 每元的商業貿易投資……等。</p>	<p>無細則規定。</p>	<p>個人的動產、不動產、存款和法律規定範圍內的股票、債券投資。包括：土地、房屋等房地產；汽車、船舶、航空器；一定數額以上的現金、存款、在私人或公開上市公司的投資與股份、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各項收入。</p>	

資料來源：本研究自製。

六、 罰則

公務人員財產申報法的罰則，其主旨在於：「對意圖隱匿財產不實申報及財產異常增加違反真實說明義務之罰則規定。」有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報，或其前後年度申報之財產經比對後，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，分別處於行政罰或刑罰³²。對於該法令罰則的處份是否得當，至今仍有許多爭議存在，對申報法之罰則進行分析：

（一）關於申報法罰則的部份，其規範及其罰則的認定，定義上需從寬處理，以免違反「比例原則」。

大部分須申報財產之官員認為，對於財產的申報程序步驟上是繁文縟節的，因為現今政府機構已有政風單位以及採購法可防止弊端，另外還有主計制度的稽核，只要能過落實稽核制度，對一般公務人員來說即具嚇阻效益。但在罰則上的認定，定義上應該要從寬來處理，應該以履行申報者是否有盡其據實申報之義務來判斷，執法者應該要有此裁量的權力。既然法律有了規範如果違反則必須要有罰則，公務人員的財產本應有透明化的交代，義務上的履行就是要達到清廉的立法目的，所以種種的規範及罰則，是合理的，有規範亦需罰則，如此法律的執行才會有所貫徹。

公務人員申報財產，較不具其意義，政府單位有政風、人事考核以及採購制度，另外還有主計的嚴格稽核；但目前稽核制度卻尚未徹底落實，使不肖之徒有規避之機可乘【*市長】。

³² 法務部全民反貪資訊網，
<http://www.acp.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=83458&ctNode=18663&mp=195>；
2009/7/30。

財產申報異常增減，規定是以罰款、罰鍰，為防弊治貪的手段或依據，但是其首要目標應該是讓不法受較重者懲罰【*市長】。

涉及到文化跟道德以及行政倫理的問題【F】

罰則上似乎太高了，但是罰則的高低，是依據違反法律者所不法行為來判斷其罰則合不合理。舉例來說，申報義務者其有沒有盡到告知的義務，也就是說，當公務人員不能三個月之內申報，當執法機關審核完了之後就認為說，漏報的就是不實申報，「不實申報」在定義上應該要從寬來處理，也就是在申報完之後，其依然沒有盡到申報的義務時，執法機關才能證實其為不實申報，而不是說，馬上就認定其為故意的。如此一來應該較為合理【○監委】。

如果有規範而沒有罰則，法律的效果是難以落實的，既然有了規範如果違反就必須要有罰則，所以在立法上如果認為離職或卸職需要申報，即在於查核任職申報與離職申報這段期間公務人員本身的財產增加了多少的變動情形，與如何增加的方式，意即需要在財產上有透明化的交代，這些義務上的履行就是要達到公務人員清廉的立法目的，所以這些種種的規範及罰則是屬合理，因為有規範也需要罰則，如此法律的執行才會有所貫徹【△組長】。

(二) 財產異常增減或變動，應更有盡據實申報之義務，以配合其他法律的執行。

財產有異常的增加，而申報者又無從解釋其原因或財產來源，則法律上就認定其為貪污，這不僅須負行政罰上的責任，亦需要負刑罰責任。但申報法只是規範公務人員據實申報的法律而已，以查得財產來源的背後是否有不法得利的情況發生，再配合其他法歸來進行罰則上處份或制裁。下表 4-4 就美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報不實之罰則的趨同與趨異之處做說明。

財產有異常的增加的話，當事者必須說明其的財產異常增加的原因，如果其財產來源不明，又無解釋的空間，此時所擔負的不只是罰款，亦可能負刑事上的責任，也就是貪污罪【○監委】。

財產變動申報跟財產異常說明，這是必須的動作【*市長】

防弊治貪的手段是難以達到落實規範的目的，因為申報法只是要義務履行人據實申報財產而已，但如果要防治貪瀆的情況，申報法只是一種配合性的法規而已，所以若要真正達到肅貪的目的，還是需要有其他法律來執行。所以申報法只是規範公務人員據實申報的法律而已，以查得財產來源的背後是否有不法得利的情況發生，再配合其他法歸來進行罰則上處份或制裁【△組長】。

表四-5：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報不實之罰則

申報內容	主要內容			說明
	美國	香港	新加坡	

申報內容	主要內容			說明
	<p>1. 對拒不申報、謊報、漏報、無故拖延申報者，法院可判處 1 萬美元以下的罰款。</p> <p>2. 對故意提供虛假信息的人，判處最高 2.5 萬美元的罰款或 5 年監禁。</p> <p>3. 逾期申報者，須繳納逾期申報費 200 美元。</p>	<p>1. 犯了「防止賄賂條例」第 10 條所訂罪行者，罰款 \$1000000 及監禁 10 年。</p> <p>2. 對於未能就所獲取的金錢資源或財產向法庭提出圓滿解釋而被裁定犯罪者，可命令該人將不法款項付予政府。</p>	<p>貪污罪名成立，法院可下令沒收其所有來歷不明的財產，同時對觸犯貪污罪者，最高罰款為 10 萬元、7 年以下徒刑，且職位愈高者處罰愈重。</p>	<p>在有關申報罰則方面</p> <p>趨同處： 對違反財產申報之規定者均得受行政處份。</p> <p>趨異處： 1. 美國之申報罰則對懲處的輕重分類較為清楚。 2. 香港與新加坡對財產申報不實之罰則則吳作較為縝密的罰則輕重分類。</p>

資料來源：本研究自製。

七、 個人申報經驗之看法

綜上述所論，依各訪談者對申報法的立法精神、對象與期限、財

產內涵以及罰則作出了的詳細的分析與說明，下列為根據訪談者之申報經驗或管理申報業務之經驗，對本法是否有不適之規範，或者有需要修繕之處，提出適切的配套措施與建議：

(一) 受理財產申報單位，宜考量是否由單一機關執行。

現行法律中，財產申報法之管理機關是法務部與監察院兩單位，一個法律若有兩個機關共同執行，將會造成相互爭功或推諉責任的情況發生，如此會降低行政效率，防貪規避更難以落實。另外中央政府，應該注意的是地方上的工作稽核而非僅財產上的查核。下表 4-6 就美國、香港與新加坡三者中公職人員財產申報之受理機關的趨同與趨異之處做說明。

就監察院來講，第一個就是人力要充實；第二在職權跟功能上面，譬如說以財產申報來講，政風主管機關是法務部，在職權上監察院不完全是主管機關，所以形成兩個機關主管，但實際上的責任是監察院在負責任，而權責機關又似乎是由法務部所負責，因此法案的執行機關，需要有一條編制度，而非兩機關相互爭功或推諉責任【○監委】。

中央在執行法律的過程當中，一定要先到地方基層來看一看，政府的績效應該以平常的行政稽核，絕對比做個人的財產的申報，應該更重要。工作的稽核、工作的審查，這可能都比財產申報更為重要【*市長】。

(二) 欲使陽光法案的立法目的更加落實，除申報法制外，尚需其他法律的相輔相成。

除了財產申報法，還要有遊說法、政治獻金法、利益衝突迴避法...許多法律來進行配套，對於政治獻金法的定義應該更為明確，以防止意圖不法者大玩文字遊戲而逃漏法律規範。所以是否能具體落實陽光法案的目的，還是需要由國民的品德教育開始做起，而非從訂定一個新的法律來對人有多重的規範，因為在很多實務上是上有政策下有對

策的情況，無論法律有何規定，總是會有人想辦法游走在法律的邊緣來進行不法。

陽光法案需要很多法律的配套，除了財產申報法，還要有遊說法、政治獻金法、利益衝突迴避法，這些法律在現今制度也都已有施行，但問題似乎都還沒解決，因此是政府英檢視整個稽核制度與政風的詬病所在【*市長】。

政治獻金法的定義，可能要定義清楚一點。包括它的時間，是什麼時候捐都是政治獻金？還是只有在選舉的時候才叫政治獻金？政治獻金，捐給個人的、捐給政黨的，怎麼樣去把它做一個嚴格的區分至於其他的配套措施，就是像政黨法，政黨法要趕快通過，政黨法當然就是對政黨財產的來源，要做一些規範，這個可能會有一些幫助【○監委】。

最近修法，立法委員就修法把信託的部分拿掉，這只是想申報但並不想進行信託。這作法對錯與否，就很多角度來看，是有許多不同的考量；所以是否能具體落實方面，還是需要由國民的品德教育開始做起，而非從訂定一個新的法律來對人有多重的規範，因為在很多實務上是上有政策下有對策的情況，無論法律有何規定，總是會有人想辦法游走在法律的邊緣來進行不法，所以期待「任何的律不能只是宣示性的」，譬如陽光法案，也不能只是做目的上的宣示或呼呼口號而已，陽光法案能夠使官員財產透明多少，能夠防止貪瀆的效力又有多少，這在效力上還是有限的【△組長】。

(三) 對於監察委員就監察院的功能與職權方面，是負責查核與比對財產來源是否符合正當性，或檢核是否有不當得利的情況發生，在監察權方面把申報對象的範圍以及其職權縮小。

若配合申報法擴充監察院組織，則需增加財產申報處，這是不必

要且更無意義的作為，也浪費了更多的行政資源，作申報範圍的擴充是指政府更難去消化這些申報對象的行為，因此需要用類別性的來對公務人員的業務性質來進行申報。

申報法，應該要務實與全方面的檢討，其職權能不擴大就不應該擴大，應為規範範圍的擴大，來做些無效的非必要作為，只是徒然浪費更多的人力資源與政府資源，並且違反組織精簡的原則。因此應該把**申報對象的範圍縮小，而非看官等的職位大小為進行申報的對象**；另外，**檢討申報法裡頭是否有不必要的做法，因為增加申報的範圍，那相對的監察院的組織就必須進行擴張**，就如近期報紙所言，若**配合申報法擴充監察院組織，則需增加財產申報處，我認為這是不必要且更無意義的作為，也浪費了更多的行政資源，作申報範圍的擴充是指政府更難去消化這些申報對象罷了**。因此必須重申，需要申報的對象應如同申報法第二條第十二項的規定，**需要用類別性的來對公務人員的業務性質來進行申報，而非全面性的、概括性的將某職等以上的官員全部納入申報對象範圍**，應該視其行政業務是否涉及與人民權利義務相關的，或直接與人民接觸的職務，或其職務是否有利益輸送之餘，或該業務是否涉及清廉問題的誘惑等等，這些依職務性質的對象來進行財產申報才有其意義在，否則無意義的進行範圍擴張，也只是增加很多沒必要的手續，浪費更多的社會資源，反而會模糊了本法的立法目的【△組長】。

(四) 現行之陽光法案，在職權方面無擴大之必要，申報的對象應該更為精緻化。

對於申報對象的定義，應該是非全面性的、概括性的將某職等以上的官員全部納入申報對象範圍，譬如考試委員因與人民權利義務無直接相關性，因此沒有申報之必要，但司法部份如法官、檢察官就有申報與信託之必要；像其他政務人員並沒有財產申報與信託之意義，應該視其行政業務是否涉及與人民權利義務相關的，或直接與人民接

觸的職務，或其職務是否有利益輸送之餘，或該業務是否涉及清廉問題的誘惑等等的業務對象來進行申報。

法律的修改，均有其完善與缺憾之處。在**職權範圍方面是沒有擴大的必要**，在擴大範圍這個部份是普遍認為較具爭議性的地方，所以**申報的對象應該更為精緻化**，而非概括式的包含一切十職等以上之官員，應該**依其工作性質來作申報對象的分類**。例如考試委員因與人民權利義務無直接相關性，因此沒有申報必要，但司法部份如法官、檢察官就有申報與信託之必要；像其他政務人員並沒有財產申報與信託之意義【△組長】。

(五) 地方政府為執行中央政府政策的執行機關，很多官員是屬於第一線官僚，與民眾有多方接觸與交流，因此應該依其職務性質來作申報類別。

就如同地方政府的建管處人員，其雖然官職不高，但卻極有可能有不法情況發生，因為其只要核准某開發案、建案或土地變更等等，其關商之間所勾結的利益是何等重大？因此地方政府官員的申報對象，應該是由主管機關會同行政機關一同訂定職務並不論層級高低，只要有涉及不當得利之餘的職務，都應該予以規範，進行申報以利查核。

地方政府之官員有申報財產的需要，其實中央政府主要是制定政策再委由地方政府執行，所以地方政府官員與民眾的接觸是相當平凡的，但是否列為申報對象，還是需要依其職務性質來作申報類別【△組長】。

表四-6：美國、香港與新加坡三者公職人員財產申報之受理機關

受理機關	主要內容			說明
	美國	香港	新加坡	

受理機關	主要內容			說明
	<p>1. 行政部門的官員向政府倫理局申報，或由各機關負責倫理事務者受理申報。</p> <p>2. 立法部門公職人員由眾議院議員行為標準委員會受理。</p> <p>3. 司法部門的官員則向美國司法聯席會申報。</p> <p>4. 選舉候選人向聯邦競選委員會申報。</p>	<p>廉政公署。</p>	<p>貪污調查局。</p>	<p>在有關申報罰則方面</p> <p>趨同處： 財產申報之受理單位均設專門機關。</p> <p>趨異處： 1.美國之申報受理機關除各機關主管單位外，尚依三權分立原則，在行政、立法、司法下設置專門機關辦理。 2.香港與新加坡對財產有獨立於體制外的防貪專責機關，並不隸屬其他單位。</p>

資料來源：本研究自製。

八、 小結

申報法不應該只有限制性的規範而已，亦需要其他的法律規範或配套措施，以達陽光法案的實質目的，不應期待就單單以公務人員財產申報法就能促進所有公務人員的清廉度，因為財產申報法的功能只是告訴公務人員需要據實的對財產進行申報，使其財產能攤在陽光底下已達透明化的目的，並對就職與離職期間的所有財產的來源進行一個合理交代，若無據實申報則會遭受罰則；但政府機關與社會大眾不能只單靠財產申報法來期待或保證公務人員清廉，因為清廉上需要其他法律或配套來進行規範，可能是行政法亦可能是刑法，對不法行為進行罰則的處分。

第五章

第六章我國政治獻金法之現制及成效評估

第一節 法律現制描述

壹、立法目的與政策目標

我國政治獻金法全文於民國九十三年三月十八日三讀通過，同年三月三十一日公布施行，嗣經九十七年八月十三日修正公布全文 36 條。我國政治獻金法第一條規定：「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，特制定本法。」由此可將該法立法目的臚列如下：

- 一、 規範及管理政治獻金
- 二、 促進國民政治參與
- 三、 確保政治活動公平及公正
- 四、 健全民主政治發展

從以上四項立法目的來看，政治獻金法制和其他陽光法案一樣，希望達成廉潔、透明與良善治理的政策目標，其中又以健全民主政治發展，可視為政治獻金法制的主要價值，否則缺乏規範的選舉，反而可能傷害一般人民的利益，進而違背民主政治的初衷(Rose-Ackerman, 1999: 142)。誠如聯合國反貪公約(United Nations Convention against Corruption)序言開宗明義指出：「關注腐敗對社會穩定與安全所造成的問題和構成的威脅的嚴重性，它破壞民主體制和價值觀、道德觀和正義並危害著可持續發展和法治。」顯示政治獻金既和反貪腐行的廉政目標息息相關，亦關係到民主價值的實現和落實。但以我國目前政治獻金的情況而言，整體結構是以企業捐獻為主，連帶影響整體目的是否達成的評價：

企業主捐的鉅額款項仍佔相當大的比例，會從事小額政治捐獻的民眾仍然很少。如此，既沒有「促進促進國民政治參與」，那也就無所謂「確保政治活動公平及公正」，或者「健全民主政治發展」。**【CL(3)】**

假如一部法律的立法目的出現質疑的聲音，顯示我們有必要好好思索這部法律的規範和執行現況，如此才能不負國民的期望。

貳、主管機關與相關執行機關

政治獻金的主管機關為內政部，另政治獻金法第四條第一項規定：「受理政治獻金申報之機關為監察院。」同條文第二項規定：「監察院得委託直轄市、縣（市）選舉委員會辦理第十二條第一項第四款所定擬參選人之政治獻金申報與專戶許可、變更及廢止事項。」其次，第二十三條規定，行政罰的執行機關為監察院。再者，第七條第四項規定有義務建置資料於網站，以供政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金是否合法的機關，至少包括：經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會、內政部、中央選舉委員會、監察院。

由上可知，內政部雖為政治獻金法制的主管機關，但包括監察院，以及直轄市、縣（市）選舉委員會，以及上述其他機關，均屬於政治獻金法制的相關執行機關。

由於目前涉及眾多執行機關，因此有學者表示：

本法雖明定主管機關為內政部，但依法條內容觀之，針對政治獻金的規範而言，內政部並無專責的權力。而與執法相關的機關尚包括受理申報機關(主要是監察院)，另外還有建置相關資料接受查詢的機關，包括經濟部，公共工程委員會、中選會等，一法事涉眾多機關，將使法律的執行產生許多困難。**【TF(1)】**

倘若這種涉及多機關的管理和查詢機制是爲了防止違法而設下的障礙，增加違法者的風險或成本，那麼如此規定或許有其理由。然而，此處和增加違法者的成本並無關連，反而是增加守法者的成本，這在單一窗口服務已經相當普及的今日，確實在執行上產生障礙，有待未來的服務整合。

參、政策工具

政治獻金法制是以管制(regulation)做爲政策工具，採取的方式如下：

- 一、 收受政治獻金之限制；
- 二、 不得利用職權或其他生計之利害妨害政治獻金之捐贈；
- 三、 得捐贈政治獻金者，以政治獻金法第七條第一項各款規定以外之個人、政黨、人民團體及營利事業爲限；
- 四、 政黨、政治團體及擬參選人不得收受法律規定得捐贈者以外對象之政治獻金；
- 五、 捐贈不得行求或期約不當利益；
- 六、 政黨、政治團體及擬參選人應於金融機構開立專戶；
- 七、 政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金，應開立收據；
- 八、 擬參選人收受政治獻金期間之規定；
- 九、 政黨、政治團體及擬參選人，不得向不特定人以發行定期、不定期之無息、有息債券或其他有價證券方式，募集政治獻金；
- 十、 任何人不得以本人以外之名義捐贈或爲超過新臺幣一萬元之匿名捐贈；
- 十一、 超過新臺幣十萬元現金捐贈，應以支票或經由金融機構匯款爲之；

- 十二、 政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金，應查證是否符合法律規定；
- 十三、 對政黨、政治團體與擬參選人每年捐贈總額之限制（請參閱下表）；
- 十四、 政黨、政治團體及擬參選人應設收支帳簿；
- 十五、 會計報告書之查核簽證及申報程序之規定；
- 十六、 受理申報機關對於政治獻金之收支情形，得要求檢送收支憑證或證明文件，派員或聘請專業人員查核之；
- 十七、 政黨、政治團體及擬參選人收受政治獻金之用途，以法定項目為限，且不得從事營利行為。

表六-1：對政黨、政治團體、擬參選人每年捐贈總額之限制

制 贈 者	受贈金額限	對同一政黨、政治團體每年捐贈總額	對不同政黨、政治團體每年捐贈總額	對同一擬參選人每年捐贈總額	對不同擬參選人每年捐贈總額**
個人		新臺幣 三十萬元	新臺幣 六十萬元	新臺幣 十萬元	新臺幣 二十萬元
營利事業		新臺幣 三百萬元	新臺幣 六百萬元	新臺幣 一百萬元	新臺幣 二百萬元
人民團體		新臺幣 二百萬元*	新臺幣 四百萬元*	新臺幣 五十萬元	新臺幣 一百萬元

*政黨對政治團體的每年捐贈總額亦同各該金額。

**對不同擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過表列金額。

製表：本研究小組

以上所列十七項管制行爲，實際類型或許隨著分類者或論述者的判斷而有不同的表述方式，但重點是這些行爲態樣都有相對應的罰則（詳下說明）。其中有許多爭議的焦點，在於政治獻金金額上限的規定是否合理，蓋以我國實際的選舉支出來說，法律規定確實不符實際。³³但亦有論者主張，不應該爲了遷就現實而否認未來走向陽光政治的可能性，例如透過公費選舉就是一種方法。

此外，從立法者的角度來看，上述管制密度顯示政治獻金法已有相當周全的行爲規範，但防貪仍需要其他法律的配合：

陽光法制的作用是讓政治人物貪污較為困難，也較為不敢貪污。但真正要打擊貪污事件，仍要依賴刑法、採購法等法令。【SS】

這顯示政治獻金法的管制並非終極目的，而應該放在「較為不敢貪污」的焦點上。

政策工具論者假定政策工具的選擇是根據目標而定，但有論者認爲政策工具不見得完全是在理性的考量下作成(van Nispen and Ringeling, 1998: 208)。以政治獻金所採用的管制工具來說，Schneider and Ingram 將其稱爲一種「誘因工具」(incentive tools)，這種工具假定個人都是效用極大化者(utility maximizers)，除非透過金錢、自由、生命或其他有形報償等操縱方法的影響、鼓勵或強制，否則人們不會出現正面動機而去採取政策相關的行動(Schneider and Ingram, 1990: 515)。

肆、標的團體及相關利害關係人

³³ 根據本研究顯示，若干學者專家都認爲這樣的上限規定不盡合理，似乎成爲「防君子不防小人」的規定。

政治獻金法所欲規範的標的團體有三類，分別是：政黨、政治團體及擬參選人（第五條）。至於相關利害關係人方面，除前述標的團體外，還包括政府相關機關、得捐贈政治獻金的個人、政黨、人民團體及營利事業，另外也包括其他關心公開透明或公平選舉等議題的公民團體或個人。

伍、罰則

前述十七項有關政治獻金收受的各项管制行爲，從政治獻金法第二十五條至三十二條，均是相對應的罰則規定，這些處罰以罰鍰爲主，以刑罰和沒收或沒入爲輔，以下分別從(1)罰鍰；(2)有期徒刑或罰金，和(3)沒收或沒入三種處罰類別整理說明。

一、罰鍰

- (一) 不屬於政黨、政治團體及擬參選人但收受政治獻金，或政黨、政治團體及擬參選人收受行求或期約不當利益之政治獻金，或擬參選人收受政治獻金之期間違背規定者，按其收受金額處二倍之罰鍰。（§27-I）
- (二) 擬參選人之配偶、子女、二親等以內之親屬或同財共居之家屬違反第五條規定收受政治獻金者，按其收受金額處三倍之罰鍰。（§27-II）
- (三) 利用職務上之權力、僱傭關係或其他生計上之利害，媒介或妨害政治獻金之捐贈者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。（§28-I）
- (四) 違反第九條第一項規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。（§29-I）
- (五) 違反第七條第一項、第十四條、第十七條第一項至第四項、第十八條第一項或第二項規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣一百萬元。（§29-II）

- (六) 政黨、政治團體及擬參選人有該條文情形之一者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，並得限期命其申報、存入專戶、繳交或補正；屆期不申報、存入專戶、繳交或補正者，得按次連續處罰 (§30-I)
- (七) 營利事業、廠商、團體、機關（構）、法人或個人違反第二十二條第一項規定規避、妨礙或拒絕查核者，處新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰。 (§31)
- (八) 擬參選人違反第二十三條第四項規定捐贈賸餘政治獻金者，按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。 (§32)

二、有期徒刑或罰金

- (一) 擬參選人違法收受、募集政治獻金，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 (§25-I)。另外，政黨、政治團體之負責人、代表人或代理人、受雇人，若犯相同之罪者，同樣處五年以下有期徒刑。 (§25-II)
- (二) 擬參選人未經許可設專戶而收受政治獻金，處三年以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金；為擬參選人收受政治獻金之代理人、受雇人亦同 (§26-I)。政黨、政治團體之負責人、代表人或代理人、受雇人犯相同之罪者，依同樣規定處罰。 (§26-II)
- (三) 公務員利用職權或其他生計之利害妨害政治獻金捐贈者，處一年以下有期徒刑。 (§28-II)

三、沒收或沒入

政黨、政治團體或擬參選人違法收受的政治獻金，依法沒收 (§26-III) 或沒入 (§27-III、§30-II)。

根據上述三種罰則的類型及其內容，可知政治獻金法各項管制內

容皆有相對應的罰則。監察院身為受理政治獻金的申報機關，於網站上提供「政治獻金法重點整理」一文，該文針對「收受來源（對象）之禁止或限制」提供相當完善的整理，故在此予以轉引如下表。

表六-2：獻金來源（對象）之禁止或限制

禁止(限制)捐贈及收受之來源	捐贈者違反禁止捐贈規定之罰則	受贈者違反禁止收受規定之罰則	受贈者違反查證義務，未於期限內辦理繳庫之罰則
●行求或期約之不當利益	按其捐贈之金額處二倍之罰鍰	按其收受金額處處二倍之罰鍰，並沒入其收受之政治獻金，不能沒入時，追徵其價額	無
<ul style="list-style-type: none"> ●公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業 ●與政治機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商 ●有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業 ●宗教團體 ●其他政黨或同一種選舉擬參選人 ●未具有選舉權之人 ●政黨經營或投資之事業 ●與政黨經營或投資之事業有巨額採購契約，且在履約期間之廠商 	按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新臺幣一百萬元。	未依限繳庫者，沒入其收受之政治獻金，不能沒入時，追徵其價額。	收受後一個月內返還，逾期或不能返還者，於收受後二個月內繳庫。未繳庫者，處新台幣二十萬元以上一百萬元以下罰鍰，得按次連續處罰。但已依第七條第四項規定盡查詢義務者，不在此限。

第五章 我國政治獻金法之現制及成效評估

禁止(限制)捐贈及收受之來源	捐贈者違反禁止捐贈規定之罰則	受贈者違反禁止收受規定之罰則	受贈者違反查證義務，未於期限內辦理繳庫之罰則
<ul style="list-style-type: none"> ● 捐贈者以本人以外之名義捐贈 ● 逾新台幣一萬元之匿名捐贈 ● 逾十萬元以上現金捐贈，非以支票或匯款為之 ● 逾捐贈總額之規定 			
<ul style="list-style-type: none"> ● 外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構 ● 大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構 ● 香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構 (第七條第一項第九款) 	<p>按其捐贈之金額處二倍之罰鍰。但最高不得超過新台幣一百萬元。</p>	<p>不得返還，應於收受後二個月內繳交受理申報機關辦理繳庫。未依限繳庫者，處五年以下有期徒刑；為擬參選人收受或募集之代理人、受雇人亦同；政黨、政治團體之負責人、代表人或代理人、受雇人犯之者，亦為相同處罰。</p> <p>犯前二項罪，已依第七條第四項規定盡查詢義務者，不在此限。</p> <p>未依限繳庫者，收受之政治獻金沒收之，不能沒收時，追徵其價額。</p>	<p>無</p>

資料來源：監察院，網址：

http://www.cy.gov.tw/collection_breif2.asp?bar1=9&bar2=1

下表即針對政治獻金法的(1)立法目的與政策目標；(2)主管機關與相關執行機關；(3)政策工具；(4) 標的團體及相關利害關係人，以及(5)罰則，分別整理出該法的重要內容。

表六-3：政治獻金法重要內容

序	項目	政治獻金
01	立法目的與政策目標	1. 規範及管理政治獻金 2. 促進國民政治參與 3. 確保政治活動公平及公正 4. 健全民主政治發展 (§1)
02	主管機關與相關執行機關	1. 主管機關：內政部 (§3) 2. 受理申報機關：監察院 (§4-I) 3. 受委託辦理機關：直轄市、縣(市)選舉委員會 4. 行政罰執行機關：監察院 5. 建置查詢網站機關：經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會、內政部、中央選舉委員會、監察院 (§7-IV-①②③□)
03	政策工具(管制、罰則或補助等手段)規則與假定	管制(誘因)工具

序	項目	政治獻金
04	標的團體及相關利害關係人	收受獻金標的團體：政黨、政治團體及擬參選人(§5) 捐贈獻金標的團體：個人、政黨、人民團體及營利事業(§7-I) 相關利害關係人：相關政府機關(§7-IV-①②③□)、會計師(§21-I)等
05	罰則	1. 罰鍰(§27-I、§27-II、§28-I、§29、§30-I、§31、§32) 2. 有期徒刑或罰金(§25-I、§25-II、§26-I、§26-II、§28-II) 3. 沒收(§26-III)或沒入(§27-III、§30-II)

來源：本研究整理

第二節 法律成效評估

從防貪的邏輯來看，政治獻金法的成效來自「未發生」不公平的政治活動、不當的政商關係，或其他權力濫用等貪腐行為，而不是查獲多少違法案件。不過，該法從民國 93 年公布施行至今已超過五年，對照我國在國際透明組織貪腐印象指數，並未出現明顯的成果，甚至出現排名逐年下滑的現象。根據監察院資料顯示，我國目前有關政治獻金法的處罰樣態，主要只有兩項。第一，逾期申報(根據第 21 及 30 條)，此類型是唯一可以依照獻金申報之會計報告書裁罰的項目，實務上罰鍰金額為新台幣七萬元或二十萬元為主。第二，非合法的政治獻金收受人(根據第 5 及第 27 條)，此部分必須依靠檢舉及機關移送。目前相關案例尚在在訴願、行政訴訟階段，加上去年之前監察委員懸缺，導致無法開出裁罰的公文，故尚無裁罰案例。

雖然不當的政治獻金只是造成貪腐現象的部分原因，但若能從制度面加以檢討改善，仍有助於我國邁向更清廉的目標。以下即根據 **Ingram and Schneider** 的政策執行評估架構，分就(1)立法目的與政策目標；(2)主管機關與相關執行機關；(3)政策工具；(4) 標的團體及相關利害關係人，以及(5)罰則等五項，進行政治獻金法的法律成效評估。

壹、立法目的與政策目標

一、立法目的

無論從國際透明組織的報告，或經由本研究小組蒐集國內學者專家意見所獲得的評價，均顯示我國政治獻金法制所揭櫫的四項立法目的，尚無法完全達到預期效果。由於本法已經建立政治獻金的規範與管理機制，且個人、團體與企業也可經由此一合法管道捐贈獻金，進而成為另一項政治參與的管道，因此前兩項立法目的都具備較明確的效果。但以後兩項目的而言，就仍有改善的餘地。例如，有學者指出：

本法第一條中所述「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」，似乎都沒有明顯達到。**【CL(1)】**

從立法本質來看，有受訪者提出的改革觀點相當值得參考，他表示：

政治獻金法的規範可以只要兩個要項就足夠：(一)所有政黨、政治團體，及有志參選公職者，收取政治獻金，全部需要加以公開揭露；(二)任何擔任公職者，若被查得未揭露之政治獻金，即須立刻辭去職務，並且繳回公職任內所有薪資。**【CM(3)】**

上述觀點是在承認現實政治的角度出發，包括認可企業可以進行大筆金額的捐輸，但前提是人民檢調機構也因此獲得充分資訊，使這

些企業和政治人物或政黨之間的關係是在「玻璃金魚缸」的狀態下被檢視。此外，選民也可以自行判斷這類行為是否合理，是否產生金權政治的疑慮。如果其他相配合的條件都具備，此種作法未嘗不是可行之道。

根據本研究進行的訪談和座談，多位學者專家不約而同地指出，一旦無法落實查核和執行，那麼就可能出現「防君子不防小人」的問題，以致於真正有問題的錢權交易轉為地下化，例如：

限制金額上限，反而強迫許多實際的捐款活動無法公開。對於不堅持守法的政治人物而言，他們可以一切暗中進行；對於守法的政治人物而言，本法就讓他們準備選舉十分困難。【CM(3)】

事實上本法的規範極易規避，反而造成不合法的捐款都地下化。【DY(1)】

目前本法的功能，足以讓君子綁手綁腳，但卻不足以讓小人的不當財源受到節制。【GP(1)】

目前的政治獻金法，對於捐獻規範太嚴，而對於支用規範太鬆。使許多獻金都轉為地下化。【HB(1)】

二、政策目標

政治獻金法和本研究的另外兩部法律一樣，都是追求透明、課責和良善治理的目標。許多受訪與參與座談的專家學者更強調「公開透明」乃是政治獻金法所欲追求的重要目標，最終乃希望健全民主政治的發展。例如，不同學者表示：

陽光法制所追求的，是一個更透明合理的政治過程。【CL(2)】

政治獻金法之修訂，不需以「嚴」或是「鬆」為目標或重點，而宜以更加公開透明為目的。【SD(1)】

透明化的管理監督和運用，都有助於減少檯面下的運作空間，這對許多學者質疑本法「防君子不防小人」的現象，也有改善的功效。

另外，基於政治獻金是為強化民主政治，若能以朝向公費選舉做為配套措施，那麼政治獻金的規範和角色就可進行縮減，同時也能強化課責和良善治理的目標。以我國現況而言，由於現有選舉制度需要大量經費，導致候選人必須依賴政黨、財團與地方派系掌握的金援與政治獻金，因而有資本家與地方派系插手的空間，並形成一種恩庇政治體系(簡錫堦，2008: 190)。有研究指出：貪污最容易出現在恩庇主義盛行，以及獨裁或專制下的政治體系中(Kobayashi, 2006: 15)，如果公費選舉有助於打破這種恩庇主義，未始不是一項值得思考的改革之道。法務部的報告已指出未來希望研議公費選舉的可行性(法務部，2009)，本研究小組亦發現公費選舉是國內許多學者專家所追求的目標，例如：

歐洲許多國家，已經走向公費選舉，甚至公費補助政黨運作。這樣的修法方向，可以避免特定人士、企業，或團體，過度影響政治人物，這才應該是最終的走向。【CL(5)】

本法立法之原本用意，乃是希望推動公費選舉，並且減少政治獻金。【GC(1)】

多半進步民主國家都重視公費選舉，這也宜是我國之改革方向。

【DY(1)】

調整的方向仍然宜是：減少捐給政治人物個人的數額，增加捐給政黨的數額，而以公費選舉為最終目標。【GC(1)】

多半進步民主國家都重視公費選舉，這也宜是我國之改革方向。

【DY(1)】

儘管如此，公費選舉和政治獻金兩者本質畢竟不同，前者希望促進民主政治的公平競爭與健全，因此可修改公職人員選舉罷免法第 43 條的規定，將發給候選人的競選費用補貼，以及發給政黨的競選費用補助金，改為公費選舉的型態，如此便可降低政治獻金的必要性。

貳、主管機關與相關執行機關

由於政治獻金涉及的主管機關及相關執行機關眾多，引發整合為單一主管機關的呼籲。根據政治獻金法第 7 條規定，內政部基於主管機關的職責建置「政治獻金法第七條查詢網」，³⁴堪稱立意良善，且可幫助政黨、政治團體及擬參選人從同一個入口網頁就可查證相關資訊，毋須受到眾多執行機關因素的影響，但該網頁目前提供的是連結功能，而非直接供查詢，且由於出現連結錯誤，或無法直接將瀏覽畫面引導至查詢網頁上，故監察院已著手進行「政治獻金不得捐贈者查詢平台」之建置，將相關資料統合，以利政黨、政治團體及擬參選人之查證，預計今(2009)年 12 月底前完成，若相關內容完全整合，當能避免此一情況。

³⁴ 網址為：http://www.moi.gov.tw/info_detail.aspx?sn=56

以現況來說，有學者建議以監察院做為政治獻金的主管機關，申報和查核的工作則可以指定全國各地的審計單位。³⁵例如有學者指出：

監督政治獻金的機構，需要有足夠的人力和能力。現在由監察院來負責，但監察院的人力可能太有限，也許不如把這個任務交給審計部。【GT(1)】

唯考慮我國審計權在憲法上的設計目的，是為審計長審核行政院提出之決算，故審計部應依法協助審計長完成決算審核任務，若由審計部負責各項申報和查核工作，恐怕和憲法設審計長的目的不符。因此，政治獻金法制的主管機關固然可改為監察院，但不必然因審計部在全國設有審計單位而必須負責實際執行工作，故可併同現有財產申報處，擴大該處員額與職掌，以利陽光法案之推動。

在配套措施方面，則改變目前不同機關設置的查詢網，改由監察院負責整合各相關機關掌握的相關資訊，並在所屬網站建立全國整合的資料查詢網，如此可增加政黨、政治團體和擬參選人在查閱資料時的完整性，減少因疏漏導致受罰的情事發生。例如，有學者表示：

與執法相關的機關尚包括受理申報機關(主要是監察院)，另外還有建置相關資料接受查詢的機關，包括經濟部，公共工程委員會、中選會等，一法事涉眾多機關，將使法律的執行產生許多困難。【TF(1)】

³⁵ 根據立法院當初審查政治獻金法草案時的紀錄顯示，行政院的版本是以內政部為主管機關，中國國民黨的版本則以監察院為主管機關，後以行政院版本為通過條文。參見立法院公報，(2002)，「第五屆第二會期內政及民族委員會併案審查『政治獻金法草案』案第一次會議紀錄」，第九二卷，第七期，頁 266。該紀錄顯示有關主管機關的認定，當初即存有爭議。

目前與政治獻金相關的機構太多，未加整合……。監察院宜設立整合的資料庫，幫助相關主管機關進行管制，並且幫助接受捐款者進行查核。【SD(1)】

除了監察院可增加查核人力外，只要政治獻金法制能夠強化公開透明的目標，若鼓勵人民、團體或政黨的檢舉，由於有政黨競爭或政治理念做為誘因，亦可達到課責和良善治理的目標，例如：

由於政治獻金的資料龐雜，獨賴監察院加以查核非常困難。需要多鼓勵人民的檢舉。【HB(1)】

為鼓勵人民檢舉，除增加資訊公開內容與查詢管道外，亦可增加保障或鼓勵人民選舉的機制，這對陽光法案的政策目標達成，將可產生實際的效果。

參、政策工具

雖然政治獻金是以管制工具來實現立法目的，但仍可思考誘因式的政策工具，包括公費補助選舉和稅捐扣除額兩項。在公費補助選舉方面，有助於達到公費選舉的目標，進而確保政治活動的公平與公正，因此可做為本法的配套措施之一，同時改變目前選舉補助金的作法，以減少政黨或政治人物對政治獻金的依賴。因此，有學者指出：

需考量政黨及政治人物需要合理的財源。目前我國選舉補助金在選後才給付，顯然有不合理之處。【GT(1)】

在稅捐扣除方面，有兩個層面可以達到，第一項是引導捐贈者以

政黨為捐贈對象，第二是引導捐贈者增加小額捐款，這些意見也獲得學者專家的支持：

可以試著修法，調低捐給個人之賦稅減免扣除額，而增高捐給政黨之賦稅扣除額，如此，捐贈人有較高的誘因捐贈給政黨。

【GC(1)】

政治獻金的理想走向，乃是大眾小額捐款，而非少數人的大量捐款。【SD(1)】

可以使用公補助金強化政治人物收受小額獻金誘因。【SD(1)】

除前述政策工具外，資訊工具也是達成透明公開的重要手段，相關標的對象可以獲知問題的本質和成因，以及所能採取妥適的作為，若有機會改變自身的想法、認知、信念和行為，便可能減輕問題的嚴重性（林水波，2003）。例如第 21 條第 4 項規定：會計報告書之收支結算表應刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。第 33 條第 2 項規定：監察院在確定行政罰後，應刊登政府公報或新聞紙，並公開於電腦網路。³⁶基本上，資訊工具只要能夠實踐，本身就能產生效用，加上公開透明乃是達成陽光法案目標的重要依據，因此在政策工具的運用上，以公開透明為目的的資訊工具，宜更加重視。

肆、標的團體及相關利害關係人

有關擬參選人的定義，目前受限於法定期間，而有學者認為使得政治獻金法的應用受到阻礙，因此可思考放寬收受期間，但加強支出

³⁶ 然而，研究人員透過監察院有關政治獻金專屬網頁的瀏覽，無法直接查知有關行政罰的資訊。

面的查核，以減少可能的爭議。

擬參選人係指在法定期間內已依法完成登記或有意登記參選公職的人員，這種定義顯然涉及不確定的法律概念。【TF(1)】

在所有的利害關係人之中，企業扮演的角色特別值得關切，由此引發的一項重要議題在於是否禁止營利企業的捐贈。就這一點來說，外國法制無法提供我們一致的原則引導，例如日本民主黨希望提出「政治資金規正法」修正草案，希望三年後杜絕企業和團體的捐款，但能否一舉解決政治人物、文官和產業界的鐵三角問題，外界不無疑問，而其他國家也有不同的規範，例如學者指出：

在法國，完全禁止營利企業對政治人物捐款；而美國，營利事業需要透過政治行動委員會方能捐款；但德國，對營利事業的捐款並沒有限制。從國際的案例而言，對於政治獻金的規劃，似乎沒有一致的最佳模式，但需要完整的配套，並考量社會的實情。【GT(1)】

因此，在承認企業捐贈必要性的同時，可考慮減少稅捐扣抵的比例，同時限制以捐贈政黨和政治團體為主，並且配合未來公費選舉的方向，或可減少營利企業在政治過程所扮演的角色爭議。

伍、罰則

政治獻金法的罰則可分行政罰和刑罰兩類，前者包含罰鍰和沒入等處分，由監察院廉政委員會負責處分案件的審議工作，後者包含有期徒刑、罰金和沒收等處分。無論罰則規定為何，違反政治獻金法的罰則應否加重或減輕，一直是見仁見智的問題，但回歸政治獻金的立

法精神來說，這是防貪而非肅貪的法律，故在罰則的設定上，仍宜依照此一原則而行，例如有學者指出：

收受政治獻金的手續不當，仍然並不一定是貪污。所以罰則也宜用合適的比例加以設定【GT(1)】

以下，分從行政罰和刑罰兩個層面來分析：

一、行政罰

政治獻金法的罰則以行政罰為主，除了違法收受或捐贈政治獻金，是按其收受或捐贈金額處以二至三倍不等的罰鍰外，其他罰鍰金額的範圍皆是二十萬元以上一百萬元以下，這樣的規定主要問題在於能否達到遏止效果，根據一位參與座談的專家指出：

政治獻金法的罰則是一行為一罰，這樣的設計是太過嚴重，很可能罰到超過其失誤申報數額之四倍以上。並且，本法目前對於「微罪」的罰則太重，許多並無犯意的申報失誤，可能造成極重大的後果。【CY(1)】

針對這項建議，另一位專家也具體主張增加裁量範圍，使「微罪」和處分之間的比例相當，但一旦出現重大違法情事，仍有加強處分的依據：

本法許多罪，最少要罰 20 萬，使任何「微罪」都有很嚴重的後果。宜可將 20-100 萬的裁量範圍，改為 5-200 萬，讓主管機關有更多彈性。【HB(1)】

實務上，雖然罰鍰範圍以五倍為原則，但此原則應該視為立法慣例，而非不可打破。為了使政治獻金法制的罰則趨於合理，擴大罰鍰的裁量範圍應有其必要。

在具體修法建議上，第 12 條有關擬參選人的期間規定，似乎不符合政治獻金捐贈和收受的實際需求，誠如有受訪者指出：

時間的規定最不適當，明顯地窄化了本法的適用範圍。【CM(2)】

因此，第 27 條第一項的相關罰則可予以刪除。在罰鍰金額方面，第 28 條第一項可改為 5-200 萬，特別是第 30 條對政黨、政治團體及擬參選人的各項違法事項處罰，以及第 31 條對營利事業、廠商、團體、機關（構）、法人或個人的違法行為，多屬程序或書面作業上的問題，故建議同樣調整罰鍰金額為 5 萬至 200 萬，在維持救濟管道的情況下，增加主管機關的裁量空間。

二、刑罰

在刑事處分方面，違法者處以有期徒刑的刑度分別有一年、三年與五年，其中以違背第 8 條規定，收受第 7 條第 1 項第 7 款至第 9 款規定對象之政治獻金，所受到的刑罰最為嚴重，主要在防止外國及大陸地區等勢力藉由政治獻金而影響國家安全。但另外較值得注意的是第 26 條第 1 項和第 2 項，有學者指出：

擬參選人未依法設立專戶而收受政治獻金者將處以三年以下的有期徒刑罰，得併科新台幣二十萬以上一百萬以下罰金，其罰則不可謂不輕，然此項規定易生紛擾，甚至易陷人於罪。【TF(1)】

從條文精神來看，處罰未經許可設立專戶而收受政治獻金的行

爲，乃是預防未來可能發生的貪腐行爲，因此即使不對政治獻金的違法行爲除罪化，也有必要減少量刑刑度，並增加併科罰金金額。

總之，我國政治獻金法的架構雖然相當完整，但除了具體細節仍有修改餘地外，未來如何走向公開透明的方向，同時又能幫助健全化政府體系的運作，也是各方關切的焦點，例如有受訪者表示：

由於我國仍然太重視人治，所以太重視特定人物之行為及動機，並在政府透明化中，賦予太多重視。其實在政治透明化目標下，應更為公開的，並不僅是政治人物的財產移轉，還包括更多政府公文、決策過程、政治協商…。這方面實際的政治活動公開得太少，是我國陽光法制有待改進的一個面向。【CM(1)】

因此，陽光法案的各項法律之間應該形成有機的互動關係，整體發揮的效應，或許能增加陽光立法的根本價值，提昇人民對政治的信任感。

陸、研究發現

一、各國比較結果

影響一個國家是否擁有清廉政治的因素相當多重，因此即使各國對政治獻金的規範寬嚴不一，亦無從判斷何者能夠產生較爲正面的結果。例如美國和新加坡都有詳盡的規範，而香港則只有鬆散的規定，但相較之下，新加坡和香港均有高度的政治清廉，美國卻仍然出現「軟錢」的爭議，同時也有類似 527 團體迂迴規避政治獻金法的問題，這和我國各種選舉活動出現的「後援會」或其他支持團體，也有異曲同工之妙，若希望從制度面給予周詳的制度規範，恐會出現顧此失彼的窘境，甚至出現憲法層次有關言論自由權的爭議。此外，根據我國政治獻金法第 5 條規定，得收受政治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人爲限，但我國有許多政治人物或活動均有募款的需求，而且也常

能獲得支持者的支持，但因違反前述規定，而面臨第二十七條規定，按其收受金額而遭處二倍之罰鍰，如此同樣也可能和憲法保障言論自由、集會結社自由的意旨相衝突。由此可知，我國進行各國政治獻金法制比較的前提，需先思考特殊的歷史發展與政治文化等因素，進而連結到相關制度的學習。

以法律訂定而言，日本和新加坡都有規範政治獻金的專屬法律，美國、德國和香港均規定在政黨或相關的競選法，其中以香港的規範內容最少。

二、營利企業的捐贈限制

就營利企業在政治獻金法制中扮演的角色而言，一端是模仿德國的立法例，不對政治獻金進行任何規範。另一端則是模仿日本的立法例，完全禁止企業對個人的政治獻金。無論採取何種途徑，長期而言仍宜推動公費選舉，如此可減少企業捐贈政治獻金的必要性，對政商關係的釐清，或許有較大的助益。

三、規範和實務面的落差

法律規定和實務面的落差，乃是我國在檢討政治獻金法制時的最大問題，其實從簡化制度的角度來看，只要透明化的價值獲得朝野與人民肯定，同時也願意在執行層面加以落實，那麼不見得需要繁複的制度不可。由上可知，**Schneider and Ingram** 所提出的架構，其中的各項要素應該息息相關，否則仍不免無法達到預計功效。

四、刑事處分的合理性

基於縮減法律規範和實務面的落差，目前刑事處分的合理性也有必要檢討，特別是所謂「微罪不舉」的原則，除減少或去除政治獻金法第 26 條第 1 項和第 2 項的刑度外，也應確實整合申報資料至單一機關。

柒、研究建議

一、邁向公費選舉的目標

從落實政治獻金法的目的來看，公平、透明和選賢與能應該是並行不悖的政策目標。因此，有若干學者專家呼籲我國未來應該邁向公費選舉的方向，減少大企業或利益團體透過政治獻金而不成比例地影響政治與政策。以我國現實政治來說，這種金權政治或不當的政商關係，已經是一種顯現於國民眼前的實證，國人也都願意從防貪的角度去規劃政治獻金制度。目前我國「公職人員選舉罷免法」第四十五條之五規定，當選人和政黨均可有條件獲得競選費用補助金，該法條確實含有希望建立公費選舉的目的，但一方面並非所有候選人均有機會獲得競選費用補助，另一方面獲得補助的候選人，亦因選舉結束獲得補助，無法成為真正的競選費用來源，以致在選舉期間仍需收取政治獻金，似不符合公費選舉的制度精神，是以在修改政治獻金法制的同時，也有必要從選罷法的修正中，配合建立公費選舉制度。

二、放寬收受政治獻金之限制

現行政治獻金法第 5 條之規定，無法涵蓋非常態性政治活動對政治獻金的需求。基於言論自由和集會結社自由是憲法所保障的基本權利，只要政治獻金是在公開透明的管道下進行捐輸與運用，則現行有關得收受政治獻金的限制，就有放寬的空間，對民主政治的發展，也有正面的助益。

三、建立「捐款、查核、與罰則」三者配套的制度

這三者的配套關係應能形成一套明確的流程，包括主管機關和相關執行機關單純化。其次，特別是要強調如何防止「立法從嚴、執法從寬」的現象，如此各政黨及政治人物才能真正受到約束。此種所謂「漏斗理論」，³⁷也就是在強化執行或後端的查核與處罰，應是未來可努力的方向之一。

四、建立透明公開的機制

政治獻金法和其他陽光法案一樣，定位上都是一種「防貪」而非

³⁷ 根據本研究第一次學者專家座談會之發言內容。

「肅貪」的機制，因此如何符合透明化的原則，使關心的民眾、各自敵對的政黨或政治人物、各個公民團體，都有管道與機會揭發弊端與不法，將比主管機關或檢調機關耗費人力物力進行查緝，更符合「反貪」的訴求。

五、主要修法建議：

- (一) 建議將主管機關修改為監察院，同時修改監察院組織法，更名現有財產申報處，進行業務與員額之擴編，以利負責政治獻金的申報與查核業務。
- (二) 刪除第 4 條第 2 項、第 3 項規定，由監察院辦理各級擬參選人之政治獻金申報與專戶許可、變更及廢止事項。
- (三) 修正第 7 條各項次之排列順序，使各類別屬性更趨於一致。
- (四) 刪除第 12 條宜有關候選人收受政治獻金的期間限制，以開放有志政治工作者，長年設置政治獻金專戶。
- (五) 修正第 18 條第 1 項和第 2 項規定，依據擬參選人性質劃分不同的捐贈總額限制，且不超過現有規定上限，以配合同時考量增加公費補助金的配套措施，以現有規定做為總統、副總統擬參選人的捐贈總額上限，其餘各類別擬參選人依序遞減之。
- (六) 修正第 25 條規定，減少相關違法行為的刑罰，以更符合比例原則。
- (七) 修正第 26 條規定，同時去除第 26 條第一項和第二項有關刑事處分的罰則，改處罰鍰並增加其範圍。
- (八) 第 28 條第一項的罰鍰金額調整為 5 萬至 200 萬，增加行政罰鍰的裁量範圍。
- (九) 修正第 29 條第 2 項規定，增加最高罰鍰金額為二百萬元，以配合其他條文之罰鍰金額調整。
- (十) 第 30 條對政黨、政治團體及擬參選人的各項違法事項處罰，以及第 31 條對營利事業、廠商、團體、機關（構）、法人或個人

的違法行爲，調整罰鍰金額爲 5 萬至 200 萬。

(十一)增列人民檢舉保護條款，比照貪污治罪條例第 18 條第 1 項之規定，對檢舉人予以獎勵及保護。

表六-4：政治獻金法建議修正條文及修正理由對照表

修正條文	現行條文	說明
第三條 本法之主管機關爲監察院。	第三條 本法之主管機關爲內政部。	由監察院統一負責申報與查核工作，可落實執行成果。
第四條 受理政治獻金申報之機關爲監察院。	第四條 受理政治獻金申報之機關爲監察院。監察院得委託直轄市、縣（市）選舉委員會辦理第十二條第一項第四款所定擬參選人之政治獻金申報與專戶許可、變更及廢止事項。前項委託所需費用，由監察院支付之。	一、刪除第二項、第三項。 二、爲統一執行機關事權，爰刪除由選舉委員會負責的各項政治獻金業務。
第七條 得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業爲限： 一、公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業。 二、與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期	第七條 得捐贈政治獻金者，以下列各款以外之個人、政黨、人民團體及營利事業爲限： 一、公營事業或政府持有資本達百分之二十之民營企業。 二、與政府機關（構）有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期	根據捐贈人之屬性，將原條文第十項、第十一項移爲第四項、第五項，以連貫前三項的屬性。其餘各項相關文字併同修正。

修正條文	現行條文	說明
<p>間之廠商。</p> <p>三、有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。</p> <p><u>四、政黨經營或投資之事業。</u></p> <p><u>五、與政黨經營或投資之事業有巨額採購契約，且在履約期間之廠商。</u></p> <p>六、宗教團體。</p> <p>七、其他政黨或同一種選舉擬參選人。但依法共同推薦候選人政黨，對於其所推薦同一組候選人之捐贈，不在此限。</p> <p>八、未具有選舉權之人。</p> <p>九、外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</p> <p><u>十、大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</u></p> <p><u>十一、香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門</u></p>	<p>設投資契約，且在履約期間之廠商。</p> <p>三、有累積虧損尚未依規定彌補之營利事業。</p> <p>四、宗教團體。</p> <p>五、其他政黨或同一種選舉擬參選人。但依法共同推薦候選人政黨，對於其所推薦同一組候選人之捐贈，不在此限。</p> <p>六、未具有選舉權之人。</p> <p>七、外國人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為外國人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</p> <p>八、大陸地區人民、法人、團體或其他機構，或主要成員為大陸地區人民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</p> <p>九、香港、澳門居民、法人、團體或其他機構，或主要成員為香港、澳門居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</p>	

修正條文	現行條文	說明
<p><u>居民、法人、團體或其他機構之法人、團體或其他機構。</u></p> <p>前項第三款所定累積虧損之認定，以營利事業前一年度之財務報表為準。第一項第九款至第十一款所定主要成員，指下列各款所列情形之一：</p> <p>一、擔任本國團體或法人之董事長職務。</p> <p>二、占本國團體或法人之董事、監察人、執行業務或代表公司之股東等各項職務總名額超過半數。</p> <p>三、占股份有限公司之股東權過半或無限公司、兩合公司、有限公司之股東及一般法人、團體之社員人數過半數。</p> <p>為利政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金，是否符合第一項規定，下列機關應將相關資料建置於機關網站，以供查詢；未建置之資料，政黨、政治團體及擬參選人</p>	<p>十、政黨經營或投資之事業。</p> <p>十一、與政黨經營或投資之事業有巨額採購契約，且在履約期間之廠商。</p> <p>前項第三款所定累積虧損之認定，以營利事業前一年度之財務報表為準。第一項第七款至第九款所定主要成員，指下列各款所列情形之一：</p> <p>一、擔任本國團體或法人之董事長職務。</p> <p>二、占本國團體或法人之董事、監察人、執行業務或代表公司之股東等各項職務總名額超過半數。</p> <p>三、占股份有限公司之股東權過半或無限公司、兩合公司、有限公司之股東及一般法人、團體之社員人數過半數。</p> <p>為利政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金，是否符合第一項規定，下列機關應將相關資料建置於機關網站，以供</p>	

修正條文	現行條文	說明
<p>得以書面請求查詢，受請求之機關，不得拒絕：</p> <p>一、第一項第一款、第三款、第九款至第十一款有關事業部分、第十款：經濟部及相關業務主管機關。</p> <p>二、第一項第二款：行政院公共工程委員會。</p> <p>三、第一項第六款、第七款有關政黨部分、第八款、第九款至第十一款有關個人及團體部分、第五款：內政部。</p> <p>四、第一項第七款有關擬參選人部分，已依法完成登記之參選人：中央選舉委員會；有意登記參選者：監察院。</p>	<p>查詢；未建置之資料，政黨、政治團體及擬參選人得以書面請求查詢，受請求之機關，不得拒絕：</p> <p>一、第一項第一款、第三款、第七款至第九款有關事業部分、第十款：經濟部及相關業務主管機關。</p> <p>二、第一項第二款：行政院公共工程委員會。</p> <p>三、第一項第四款、第五款有關政黨部分、第六款、第七款至第九款有關個人及團體部分、第十一款：內政部。</p> <p>四、第一項第五款有關擬參選人部分，已依法完成登記之參選人：中央選舉委員會；有意登記參選者：監察院。</p>	
<p>第九條 政黨、政治團體及擬參選人不得收受前項之政治獻金。</p>	<p>第九條 前項之政治獻金，政黨、政治團體及擬參選人亦不得收受。</p>	<p>第九條第二項之文字修正。</p>
<p>本條刪除</p>	<p>第十二條 擬參選人收受政治獻金期間，除重行選舉、補選及總統解散立法院後辦理之立法委員選舉，自選舉公告發布之</p>	<p>不分清廉或貪腐的政治人物，政治工作有長期募款之需求，高位階之政治職位尤然。爰取消</p>

修正條文	現行條文	說明
	<p>選舉，自選舉公告發布之日起至投票日前一日止外，依下列規定辦理：</p> <p>一、總統、副總統擬參選人：自總統、副總統任期屆滿前一年起，至次屆選舉投票日前一日止。</p> <p>二、區域及原住民選出之立法委員：自立法委員任期屆滿前十個月起，至次屆選舉投票日前一日止。</p> <p>三、直轄市議員、直轄市長、縣（市）議員、縣（市）長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前八個月起，至次屆選舉投票日前一日止。</p> <p>四、鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長擬參選人：自各該公職人員任期屆滿前四個月起，至次屆選舉投票日前一日止。</p> <p>前項期間之起始日在選舉公告發布日之後者，其收受政治獻金期間自選舉公告發布之日起</p>	<p>法定期間限制，開放有志政治工作者，長年設置政治獻金專戶。</p>

修正條文	現行條文	說明
	至投票日前一日止。	
<p>第十八條 <u>對同一總統、副總統擬參選人每年捐贈總額，不得超過下列金額：</u></p> <p> <u>一、個人：新臺幣十萬元。</u></p> <p> <u>二、營利事業：新臺幣一百萬元。</u></p> <p> <u>三、人民團體：新臺幣五十萬元。</u></p> <p><u>對不同總統、副總統擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過下列金額：</u></p> <p> <u>一、個人：新臺幣二十萬元。</u></p> <p> <u>二、營利事業：新臺幣二百萬元。</u></p> <p> <u>三、人民團體：新臺幣一百萬元。</u></p> <p><u>對同一直轄市長、縣(市)長擬參選人每年捐贈總額，不得超過下列金額：</u></p> <p> <u>一、個人：新臺幣八萬元。</u></p> <p> <u>二、營利事業：新臺幣八十萬元。</u></p> <p> <u>三、人民團體：新臺</u></p>	<p>第十八條 對同一擬參選人每年捐贈總額，不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣十萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣一百萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣五十萬元。</p> <p>對不同擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣二十萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣二百萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣一百萬元。</p>	<p>一、修正第十八條第一項、第二項</p> <p>二、根據不同類別擬參選人訂定不同的捐贈總額限制。同時考量增加公費補助金的配套措施，以現有規定做為總統、副總統擬參選人的捐贈總額上限，其餘各類別擬參選人依序遞減之。</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>幣四十萬元。</p> <p>對不同直轄市長、縣（市）長擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣十五萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣一百五十萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣八十萬元。</p> <p>對同一區域及原住民選出之立法委員、直轄市議員、縣（市）議員擬參選人每年捐贈總額，不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣五萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣五十萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣二十五萬元。</p> <p>對不同區域及原住民選出之立法委員、直轄市議員、縣（市）議員、縣（市）長擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣十</p>		

修正條文	現行條文	說明
<p>萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣一百萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣五十萬元。</p> <p>對同一鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長擬參選人每年捐贈總額，不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣二萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣二十萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣十萬元。</p> <p>對不同鄉（鎮、市）民代表、鄉（鎮、市）長、村（里）長擬參選人每年捐贈總額，合計不得超過下列金額：</p> <p>一、個人：新臺幣四萬元。</p> <p>二、營利事業：新臺幣四十萬元。</p> <p>三、人民團體：新臺幣二十萬元。</p>		
<p>第二十五條 擬參選人違反第八條規定收受第</p>	<p>第二十五條 擬參選人違反第八條規定收受第</p>	<p>減少刑度以符合比例原則。</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>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<u>三年</u>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	
<p>第二十六條 擬參選人違反第十條第一項規定未經許可設立專戶而收受政治獻金者，處新臺幣<u>五萬元以上二百萬元以下罰鍰</u>；為擬參選人收受政治獻金之代理人、受雇人亦同。</p>	<p>第二十六條 擬參選人違反第十條第一項規定未經許可設立專戶而收受政治獻金者，處<u>三年</u>以下有期徒刑，得併科新臺幣二十萬元以上一百萬元以下罰金；為擬參選人收受政治獻金之代理</p>	<p>同時去除第 26 條第一項和第二項有關刑事處分的罰則，改處罰鍰並增加其範圍，同時進行各項有關犯罪之文字修正。</p>

修正條文	現行條文	說明
<p>政黨、政治團體之負責人、代表人或代理人、受雇人違反前項規定者，依前項之規定處罰。</p> <p>違反前二項之規定者，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。</p>	<p>收受政治獻金之代理人、受雇人亦同。</p> <p>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。</p> <p>犯前二項之罪者，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。</p>	
<p>第二十八條 違反第六條規定者，處新臺幣<u>五萬元</u>以上<u>二百萬元</u>以下罰鍰。</p>	<p>第二十八條 違反第六條規定者，處新臺幣<u>二十萬元</u>以上<u>一百萬元</u>以下罰鍰。</p>	<p>放寬罰鍰之範圍。</p>
<p>第二十九條 違反第七條第一項、第十四條、第十七條第一項至第四項、第十八條第一項或第二項規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處<u>二倍</u>之罰鍰。但最高不得超過新臺幣<u>二百萬元</u>。</p>	<p>第二十九條 違反第七條第一項、第十四條、第十七條第一項至第四項、第十八條第一項或第二項規定捐贈政治獻金者，按其捐贈之金額處<u>二倍</u>之罰鍰。但最高不得超過新臺幣<u>一百萬元</u>。</p>	<p>增加最高罰鍰金額為<u>二百萬元</u>，以配合其他條文之罰鍰金額調整。</p>
<p>第三十條 政黨、政治團體及擬參選人有下列情形之一者，處新臺幣<u>五萬元</u>以上<u>二百萬元</u>以下罰鍰，並得限期命其申報、存入專戶、繳交或補正；屆期不申報、存入專戶、</p>	<p>第三十條 政黨、政治團體及擬參選人有下列情形之一者，處新臺幣<u>二十萬元</u>以上<u>一百萬元</u>以下罰鍰，並得限期命其申報、存入專戶、繳交或補正；屆期不申報、存入專戶、</p>	<p>放寬罰鍰之範圍。</p>

修正條文	現行條文	說明
繳交或補正者，得按次連續處罰：	正；屆期不申報、存入專戶、繳交或補正者，得按次連續處罰：	
第三十一條 營利事業、廠商、團體、機關（構）、法人或個人違反第二十二條第一項規定規避、妨礙或拒絕查核者，處新臺幣 <u>五萬元</u> 以上 <u>二百萬元</u> 以下罰鍰。	第三十一條 營利事業、廠商、團體、機關（構）、法人或個人違反第二十二條第一項規定規避、妨礙或拒絕查核者，處新臺幣 <u>二十萬元</u> 以上 <u>一百萬元</u> 以下罰鍰。	放寬罰鍰之範圍。
第三十四條之一 政治獻金違法案件之檢舉人應予獎勵及保護；其辦法由監察院定之。		本條增列，以獎勵與保護檢舉人。

總之，基於各國的立法密度寬嚴不一，也反映出各國有著不同的歷史與政治文化背景，也反映出各國對待民主政治的不同價值選擇。我國現階段既然有強烈呼聲要建立陽光法制，不希望貪腐行為破壞民主政治的成果，那麼較為嚴格的管制密度應屬無可厚非，否則我國邁向廉政透明和健全民主的目標便難以落實（余致力、胡龍騰，2008: 157-166），而這也是立法院於四月三日三讀通過「貪污治罪條例部分條文」修正案，增列所謂「財產來源不明罪」的背景所在。未來一旦公開透明的文化愈來愈健全，管制密度也可以隨之放鬆。

第五章 我國政治獻金法之現制及成效評估

第七章 我國公職人員利益衝突迴避法之現制及成效評估

第一節 法律現制描述

以下謹就我國《公職人員利益衝突迴避法》的現制進行描述，說明該法現行制度的規範內涵、立法目的(政策目標)、主管與執行機關、政策工具與標的團體、標的團體與利害關係人，以及罰則等等規定進行說明。

一、立法目的與政策目標

就我國《公職人員利益衝突迴避法》之立法目的而言，該法乃是我國在民國 89 年(西元 2000 年)之時，基於落實「陽光政治」、避免黑金勢力入侵政策決定以及相關行政程序。此致，立法院透過該法的訂定，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，本法之「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。」如同本研究計畫座談會前立法委員「趙永清」指出：

《公職人員利益衝突迴避法》之立法意旨在於「希望利益衝突能夠迴避」，其著眼於政府官員或民意代表利用職權謀私之現象。舉例而言，地方民意代表介入承攬其選區內停車拖吊等業務並進行利益分贓的現象早已是公開的秘密、地方基層之「黑金政治」更是長久以來存在的問題，但檢調單位卻似乎並未著力於此，甚至與這些人士一同享樂。

故此，就「政策目標」而言，其立法乃係防範公職人員利用職務運作之便，或藉行政監督過程，圖利公職人員自身或其關係人之利益。因此，於這部法律之中要求該等人員「自行迴避」、所屬機關要求所屬職員「命令迴避」，以及讓利害關係人「申請迴避」，以使繫爭行政程序，在沒有利益糾葛的情形下，透明、公開地執行繫爭案件的行政程序。

二、主管與執行機關

依照《公職人員利益衝突迴避法》第十九條關於公務人員違反利益衝突迴避之規定，其行政罰之主管機關由下列機關為之：一、依公職人員財產申報法第二條第一項規定應向「監察院」申報財產之人員，由「監察院」為之。二、公職人員之關係人及前款以外之公職人員，由「法務部」為之。

而就兩個行政罰主管機關的相關討論中，學者劉昊洲³⁸認為「監察院」是「準司法機關」，由其來執行裁罰，社會大眾的接受度會比較高；但行政院法務部乃是「司法行政機關」，賦予法務部科罰之權，恐怕不是妥當的作法。然而，就陳萬教³⁹的觀點而言，法務部依《公職人員利益衝突迴避法》，既為該法之主管機關，且依《法務部公職人員利益衝突迴避案件審議委員設置要點》規定，由其所設立之委員會審議案件，且其幕僚作業由法務部政風司負責，而政風司有其組織編制，並依其作業程序辦理；加上，法務部職掌全國司法調查及執行等事項，故由法務部擔任裁罰機關，確屬合宜的規制方式(陳萬教，2008)。

而就本文的觀點而言，不論是監察院還是法務部，其所作成之裁罰書，都屬「行政處分」，因故未必須由「準司法機關」來行使裁罰權，僅須執法之人員，謹守依法行政，根據事實作成裁罰處分書即可。至於由監察院來作裁罰較易取得大眾信服，此乃社會觀感問題，與制度運作並無扞格之處。

³⁸ 參見劉昊洲，〈論公職人員利益衝突迴避義務〉，《人事行政月刊》，第 134 期，頁 31(民國八十九年十二月)。

³⁹ 參見陳萬教，《論利益衝突迴避—以公職人員利益衝突迴避法為中心》，嘉義：國立中正大學法律學研究所碩士論文(民國九十七年六月)。

三、政策工具

就《公職人員利益衝突迴避法》要達到公職人員利益迴避衝突迴避這樣一個政策目標，其主要的規範方式，依照公共政策學者 Theodore Lowi 與 Robert Salisbury 的分類方式，該法乃係運用「管制性」政策工具來進行規制，以求達成該法之政策目標(吳定，2003)。以下分就該法所用「管制性」政策工具的規制方式說明如后：

- (一) **自行迴避**：依該法第六條規定，公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避；後依該法第十條第一項規定，公職人員知有迴避義務者，應依下列規定辦理：1.民意代表，不得參與個人利益相關議案之審議及表決；2.其他公職人員應停止執行該項職務，並由職務代理人執行之。而若該公職人員不依第十條第一項之規定辦理，則該法於第十六條將處該公職人員一百萬以上五百萬以下罰鍰。
- (二) **命令迴避**：依該法第十條第四項之規定，公職人員之服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避，違者依該法第十七條規定，處新台幣一百五十萬以上七百五十萬以下罰鍰。
- (三) **申請迴避**：依該法第十二條規定，公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向各機關申請迴避，而其申請經調查屬實，依本法第十三條之規定，該公職人員不得拒絕。若該公職人員違反此等規定者，依第十七條之規定，處新台幣一百五十萬以上七百五十萬以下罰鍰。
- (四) **圖利禁止**：依本法第七條之規定，公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益；此外，本法亦於第八條進一步規定，公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益。第九條又規定，公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。

承此，綜觀這部法律之立法規範內容，其達成政策目標所使用的

政策工具，概以「禁止規範」的立法體例，強制要求該等公職人員「作為」或「不作為」，否則將處以第十四條到第十八條的行政罰鍰。

而如今，在近年來法務部透過巡迴宣導，透過實務案例的講解，使越來越多的公職人員越來越清楚這部法律的規範內容，因而使得多數公務人員越來越有職務利益迴避的認知。而如同本研究計畫所舉辦之座談會中，法務部代表指出，近來多數公職人員認識、了解到這部法律，而近年來裁罰之案件未減，乃是因為政治因素遭到舉發而所作成的裁罰案例。因此，上述行政罰之處罰，或許確能造成規範之「公務人員」警惕效果⁴⁰。

但是，在現有之個案當中，尚未對於「民選」之公職人員進行處罰的案例，或許這些政策工具所使用的方法，未能對於違法之民選公職人員有所約束效果，此乃這部法律在立法之時，未予周詳考慮的部分。

四、標的團體及相關利害關係人

就本法規制之標的對象而言，乃係公職人員，而該公職人員之範圍依照《公職人員財產申報法》第二條第一項所列十三款之人員。而其「關係人」亦直接規定於這部法律的第三條，明訂 1.公職人員之配偶或共同生活之家屬、2.公職人員之二親等以內親屬、3.公職人員或其配偶信託財產之受託人、4.公職人員、第一款及第二款人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。而這部法律使用管制型的政策工具，其效果如同本研究案舉辦之座談會中，學者施能傑教授指出：

《公職人員利益衝突迴避法》施行至今之實際執行案例並不多，顯示本法可能僅是一個「宣示性」的法案。我認為，每一個立法都必

⁴⁰ 參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法專家座談會紀錄」關於法務部代表之發言內容。

須清楚界定其「主打的對象」是誰。如以相當重視「利益迴避」這個概念的英美法體系為例，由於太難用法律來涵蓋所有類型的利益迴避，故其除了在一般法律中提及部分相關概念外，各主管機關更會各自發布許多相關規範，並隨時進行調整。此外，英美法之規範大都是針對行政部門（特別是高階主管），至於民選人員則各自都有非常細膩的一套關於利益衝突迴避之規範。

承上施能傑教授所言，由於我國的利益衝突迴避法的規範對象繁雜，人數最少達五萬一千人，若再加上公職人員之關係人，則將更形擴大其管制的範圍，因而使其「主打對象」不明確，致使這部法律在適用上，因牽涉面廣而無法彰顯其立法所欲達成之政策效果，因而流於「宣示性」的法律規範。而如同座談會之中監察院的代表所言，就規範對象的範圍，似有進一步限縮的必要，原則上若能將「掌握資源或權力」者納入規範即可^{41 42}。

五、罰則

本法所規範的罰則規定於第十四條到第十七條，並於該法第十八條訂定得「連續處罰」的規定。其主要規範乃是上下限的罰鍰。但若該當於本法第九條之情形者，則處該「交易行為」金額一倍至三倍之罰鍰。

第二節 法律成效評估

壹、公職人員利益衝突迴避法的成效評估

一、執行成效分析

⁴¹ 參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法專家座談會紀錄」關於學者施能傑教授之發言內容。

⁴² 參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法專家座談會紀錄」關於法務部代表之發言內容。法務部代表認為，這部法律的規範核心應在於具有「重大決策權限」及「有影響力之高階文官」。

(一) 執法統計概觀

依現行《公職人員利益衝突迴避法》第十九條之規定：「本法所訂之罰鍰，由下列機關為之：一、依公職人員財產申報法第二條第一項規定應向監察院申報財產之人員，由監察院為之。二、公職人員之關係人及前款以外之公職人員，由法務部為之。」故此，就公職人員利益衝突迴避之「執行機關」，依本條之規定，分別由「監察院」及「法務部」來執行利益衝突迴避此一行政業務。是故，以下謹就監察院及法務部之執行情形分述說明之。

1、監察院的部分

以下茲就本法施行九年以來，「監察院」執行《公職人員利益衝突迴避法》的「調查件數」、「罰鍰處分」及「提起訴願」的案件數進行整理如下：

表七-1：監察院執行「公職人員利益衝突迴避法」的案件整理

	91年	92年	93年	94年	95年	96年	97年	98年	合計
調查件數	1	3	14	13	11	8	9	5	64
罰鍰處分	1	2	0	0	0	0	0	36	39
提起訴願	1	2	0	0	0	0	0	27	30

資料來源：監察院公職人員財產申報處

從上所述，本法施行至今，在監察院業務的部分，關於「調查件數」的分佈來看，係呈現「鐘形分配」，在 93 年、94 年及 95 年分別都有 10 件以上的利益衝突的調查案件；而在 91 年、92 年、96 年、97 年與 98 年，都卻僅有 10 件不到的利益衝突調查案件。而關於這種調查件數的鐘形分配形態，我們不能據以斷論，這是因為《公職人員利

益衝突迴避法》施行之後所展現的成果，更不能作為推定該法的制定與施行會有助於「陽光法制」推行的結論。

就監察院的裁罰，在這 39 個裁罰個案，有 37 件的裁罰對象都是地方的「鄉鎮市」長，而違反的樣態皆為該鄉鎮市長對於所屬鄉鎮市之清潔隊員、工友，及臨時人員，應迴避而未迴避，而遭監察院裁罰。剩餘兩件為「中央官員」，也同樣是人事措施案件遭監察院處罰的個案⁴³。

2、法務部的部分

而就「法務部」的部分，目前計約裁罰四十多件。而依據「法務部」的統計資料統計，自 89 年到 95 年為止，該部職掌《公職人員利益衝突迴避法》之六年執行情形，其每年審議件數都為「個位數」，亦沒有明顯的趨勢，因此對於該法的施行成效，尚無法從審議案件數來進行分析該法的施行成效⁴⁴。

⁴³ 參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法專家座談會紀錄」關於監察院代表之發言內容。

⁴⁴ 參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法專家座談會紀錄」關於法務部代表之發言內容。

表七-2：違反公職人員利益衝突迴避法案件裁罰情形表⁴⁵

會議次數	審議日期	審議件數	裁罰		不罰件數	須再審議件數	撤銷原處分		備註
			件數	金額			件數	金額	
1	91.05.01	1	0	0	0	1			
2	91.07.02	1	0	0	1	0			
91年統計		2	0	0	1	1	0	0	
3	92.05.22	2	1	1,000,000	0	1			
4	92.10.30	3	1	1,500,000	1	1			
5	92.12.30	2	1	51,950,000	0	1			
92年統計		7	3	54,450,000	1	3	0	0	
6	93.05.31	3	2	3,000,000	0	1	0	0	
7	93.09.15	1	1	1,000,000	0	0	0	0	
93年統計		4	3	4,000,000	0	1	0	0	
8	94.08.31	4	3	1,576,850	0	1	0	0	
94年統計		4	3	1,576,850	0	1	0	0	
9	95.01.16	4	3	3,000,000	0	1	0	0	
10	95.8.29	2	2	2,000,000	0	0	0	0	
95年統計		6	5	5,000,000	0	1	0	0	
合計		23	14	65,026,850	2	7	0	0	

資料來源：法務部「全民反貪資訊網」。

<http://www.acp.moj.gov.tw/public/Attachment/711119183028.xls>.

就監察院與法務部的整體執法情形而言，其實這部法律兩個執法

⁴⁵ 「公職人員利益衝突迴避法」施行細則於民國 91 年 03 月 20 日公布施行，法務部自 91 年 5 月 1 日始進行第一次裁罰審核會議；另 95 年度審議公職人員利益衝突迴避裁罰案件 6 案，審議結果裁罰 5 案，裁處罰鍰 500 萬元，1 案須再行審議。

單位所調查的件數並不會很多，平均一年下來，兩個執法單位的調查案件僅約為 10 件，案件數實為有限。而就處罰的樣態，多為學校校長，及地方鄉鎮市長，因其人事任用、聘用、僱用行為未迴避而遭裁罰的情形。僅有少數案例為第 9 條「交易迴避」的案件。

二、特徵分析

- (一) **案件數低**：民國八十九年以來，在監察院中僅有 39 件的裁罰個案，而在「法務部」其審議的件數，至 89 年到 95 年之間，也僅有 23 個案件，這段期間的「裁罰案件」更僅有 14 件。也就是說，在這部法律施行九年期間，法務部與監察院僅僅裁罰約五十多個案件，其案件數實為有限。
- (二) **集中於人事措施**：就監察院這九年來所裁罰的 39 件案件當中，全部皆為這部法律所規範之公職人員，因違反「人事措施」的利益迴避規定，而經監察院調查並受裁罰。而就已公布的「訴願決定書」，計有十二個案例，其中九個案例為因人事措施，而就公職人員違反交易之禁止規定，僅有三個案例。
- (三) **集中於學校與位階低之地方機關**：就監察院的 39 件裁罰個案當中，計有 37 件為鄉鎮市層級的地方政府首長，僅有兩個個案的當事人為中央官員。而就法務部 12 件所公布的訴願決定書部分，計有八件為全國各公立高中、國中、國小的校長，一件為地方政府首長，剩餘三件方為中央政府官員遭到裁罰的個案。
- (四) **民意代表皆「未」遭到裁罰**：就監察院所完成的 53 件調查報告中，只針對 39 件事證明確案件進行裁罰，故有 14 件未予處置，而這 14 件個案當中，多為「民意代表」涉嫌違反本法第七條假借職務上之權力、機會或方法圖其本人或關係人之利益。但監察院指出，多因找不到具體事證，因而無法針對民意代表的部分來進行裁罰⁴⁶。

⁴⁶參見附件「我國公職人員利益衝突迴避法焦點座談會紀錄」關於陳英鈴的發言內

總體而言，這部法律施行之後，其所顯現的特徵為案件數低、集中於人事管理措施、集中於學校與地方機關，而且民意代表皆未遭到裁罰。基於上述之特徵，以下將就本法的政策目標進行檢討。

貳、當前「公職人員利益衝突迴避法」政策目標檢討

一、迴避與利益衝突

迴避與利益衝突是兩個不同的概念。就中國歷制而言，⁴⁷迴避的目的可歸納為兩項：第一是**避免結黨營私，以免危及政權之穩固**；第二是**避嫌，以期公權力之運作能獲得公平與公正之信賴**。基此，在需要迴避的情況下未必都有利益關係。特別是在後者之情形，只是希望公權力之運作能有公正之形象，不表示公權力的行使者必定是基於某種具體利益而作為。例如種族歧視者對其所歧視之特定族群所為之決定，若真的是有偏頗，也不是基於某種特定的具體利益；至多僅是某種情感上的利益而已。

中國歷制就需要迴避的關係而言，**地域與親屬**是兩個最主要的指標。例如西漢時代的「宗室不宜典三河」，東漢的「三互法」；⁴⁸到後來，凡有親屬關係者，不能在同省為官等。都是以地域與親屬關係作為需要迴避的指標。基於這些基礎，到清代迴避制度可以說是發展到相當完備的程度。⁴⁹就需要迴避的事項而言，最重要的是**任官、考試**

容，認為這部法律的執行，尚且存有「打不到老虎，只打到蒼蠅」的問題；針對民意代表皆未遭到裁罰的部分，本研究案於研究建議的部分，建議將國會關說的部分移至國會內部處理(如立法委員職權行使法或地方議會自律規則)。

⁴⁷ 參見周錦龍，《公職人員利益衝突制度之研究》，中國文化大學政治學研究所碩士論文，頁 35 至 45(民國 95 年 7 月)。

⁴⁸ 同前註，頁 37。

⁴⁹ 例如在魏秀梅所著之《清朝的迴避制度》一書中，作如下的描述：一、籍貫迴避制度：計有避本籍、祖籍、寄籍等；二、親族迴避制度：凡有血親關係、姻親關係及同族關係及同族關係皆包含在內；三、師生迴避制度：清朝明訂因科舉考試所形成的師生關係，在以後的任職都必須迴避；四、其他迴避制度：包括迴避遊幕地方、經商省份和檢選人員之迴避；五、科舉文場迴避制度：包括親屬迴避、籍貫迴避、閱卷迴避、磨勘迴避及命題迴避等；六、審案迴避制度：凡官吏於訴訟人內，有血親、姻親、師生等關係者，或為舊上司，與本籍官長有司，及素有

與**審案**等三項。⁵⁰

「**避免結黨營私**」的想法固然在民主時代仍是需要考量的事項，但由於今日行使公權力的人，若不是因民主選舉而來，就是由公開考試而來；過去的作法在今天顯已不適用。例如哥哥選上台南縣長後，國家法律沒有合理的理由去禁止其弟或妹去選西港鄉鄉長；同樣的，透過考試已在台北縣政府任公職的某甲，也不可能因其親屬選上台北縣縣長後，他就非得離開台北縣政府不可。從人權保障與個人自主的角度來看，舊日以地域或親屬關係作為迴避指標的作法，違憲的機率非常高。更詳細地說，選舉的職位，從平等權與服公職的權利來看，任何人都可以參選，不可能因其親屬當選某特定職位後，進而就限制其參選權。就考試晉用的公務員而言，現行公務員任用法第二十六條固然有親屬限制，但其第一項規定只是限制機關長官任用親人，但並沒有妨害已取得任用資格者服公職的權利。⁵¹更有甚者，同條第二項更明白規定：「應迴避人員，在各該長官接任以前任用者，不受前項之限制。」更足以證明現代的制度與想法，的確與過去不同。換言之，民主政治是要透過政黨來運作。政務官與機要人員的任用，就算「不營私」，也必然是「結黨」。常任文官只能要求其行政中立，無法要求其迴避政務或民選官員。故而以「避免結黨營私」作為迴避的主要目的，在今日已經是民主化的我國，實在已不合時宜。

倒是「避嫌」，以期公權力之運作能有公平與公正之外觀或形式，進而獲得人民之信賴，才應該是今日迴避制度的主要目的。從前述清代的迴避制度來看，任官應迴避固然是要避免「避免結黨營私」，以免危及政權。但任官應迴避也有避免「官官相護」的目的，而此目的也有力求公權力行使必須有公正之外觀或形式的精神。除了任官之外，考試與審判等兩項，更是以公正與公平為主要目的：透過迴避制度，

縫隙之人，於審案時必須迴避，故其迴避之範圍最廣。參見周錦龍，前揭(註3)文，頁42及43。

⁵⁰ 周錦龍，前揭(註3)文，頁43。

⁵¹ 依我國《公務人員任用法》第26條之規定：「各機關長官對於配偶及三親等以內血親、姻親，不得在本機關任用，或任用為直接隸屬機關之長官。對於本機關各級主管長官之配偶及三親等以內血親、姻親，在其主管單位中應迴避任用」。

避免人民懷疑，進而創造公正的形象。換言之，在避嫌的概念下，重點並不在是否存有或可能存有特定利益，而是在公權力的作為是否有公平與公正之外觀，在作為之前，是否會讓人覺得有偏頗之虞。基此，硬是將「迴避」與「利益」結合在一起，如果在過去可能說得通，在民主時代的今天，則顯得十分不合時宜。

(一)、現行法之政策目標錯誤

迴避應該是為了「避嫌」，而不是為了「避免圖利」或「肅貪」。故不論是民事訴訟法第一篇第一章第二節，刑事訴訟法第一篇第三章，還是行政程序法第一章第四節相關規定，迴避都是為了避嫌，而不是為了避免圖利。但本法第五條明白揭諸利益衝突之意思：就是指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者。故本法的迴避，其實就是要避免圖利。

當然，在避嫌的想法下，可能也有「避免圖利」的成分。但此時所可能圖之利，應該只是「人情利益」，而不屬有形具體的「經濟利益」。更詳細地說，透過職位機會或公權力之運作以圖私利之行爲，就是我國刑法第四章的瀆職罪或貪污治罪條例的貪瀆罪，與是否迴避無關。但是本法第一條所揭諸的立法目的，卻是為了廉能政治，端正政治風氣，以期有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。本法第四條也特別對利益做界定，包含「財產上之利益」與「非財產上之利益」等兩種。其中「財產上之利益」與刑法上「賄賂」的概念無異，其實就是指「金錢或可以以金錢計算之財物」而言。而刑法上的「不正利益」，⁵²系指「賄賂以外足以供人需要或滿足人慾望一切有形無形之利益」而言，此概念範圍又遠比本法「非財產上之利益」概念範圍還要大。換言之，前述普通刑法與特別刑法的相關規定，其實已經可以達到防制貪污或強化廉能政治的目的，實在不需要再立本法予以強化。

而在避嫌的部分，現行行政程序法第一章第四節，以及其他近兩

⁵² 參見刑法第 122，123，143 及 144 條與最高法院 21 年上字第 369 號判例。

百種法規的迴避規定⁵³，都可以達到避嫌的目的。雖然本法之生效日早於行政程序法，或可發揮一般性規定的效果；但在本法施行幾個月後，具一般性規定之性質的行政程序法也開始生效，本法的規定遂成爲多餘的重複規定。

(二)、比較法之觀察

西方先進國家幾乎沒有針對利益迴避問題制定專法的例子。簡單地說，針對貪污或收受賄賂問題，都是由刑法進行規範。對於公務員的避嫌問題，則會在公務員法或公務員倫理規則中規範。雖然不同的法規，有不同的規範目的。但法律體系仍必須要有其整體性，不需要處處重複規定。例如，我國有關公務員的任用規定，公務員任用法第二十六條已經有所規定，但教育人員任用條例第三十二條，也有類似的規定；而本法也針對任用問題進行規範。這樣的立法情形，在我國十分常見。如此不僅造成法律體系的混亂，更在適用上產生困難。

以英國法爲例，常任文官的利益衝突規定乃規範於其文官管理法典第四章第三節內⁵⁴；政務首長則規定於內閣大臣法典內。⁵⁵其規範的重點並不是在直接禁止某些行爲，或處罰某些行爲，而是要求所涉及之人員必須主動提出需要迴避之相關資料，而遇有需迴避之案例，也必須事先知會上級，以利其判斷相關行爲是否合適。在另一方面，對於收受禮品或接受款待，也有一般性的基本規定，以免動輒即被視爲是賄賂。⁵⁶就英國法規範來看，除了貪污行爲是刑事制裁外，其他利益衝突迴避的事項則屬具倫理性質之規範，長官通常尚享有一定的裁量空間。如接受外部聘任或收受禮物或招待，並非是直接禁止，而是需經長官事前許可。

⁵³ 參見周錦龍，前揭(註 3)文，頁 75。

⁵⁴ 參見蔡秀涓主持，《統合性政府倫理法制之研究》，行政院研究發展考核委員會委託研究計畫，頁 147 以下(民國 96 年 12 月)。

⁵⁵ 同前註，頁 148 以下。

⁵⁶ 如以 140 英鎊作爲可收受之標準。

加拿大的情形與英國相近，在其公共服務價值與倫理法第二章規範利益衝突的部分。其一開始就強調此章有關利益衝突迴避的規定，就是公務員能夠維護公共行政部門之客觀與公正之信賴的最重要途徑之一。(Avoiding and preventing situations that could give rise to a conflict of interest, or the appearance of a conflict of interest, is one of the primary means by which a public servant maintains public confidence in the impartiality and objectivity of the Public Services.) 換言之，其重點乃在避免人民的懷疑，而不是在防止行政官員濫用職權取得不正利益。就其具體規範內容而言，包括財產申報，外部活動或兼職之限制，公務員應注意其行止，不能主動向人民索賄，也不得接受通常禮儀以外之餽贈或招待等，皆與英國法之規範十分相近。⁵⁷

美國有規定十分完整的政府倫理法與公務員行為準則。⁵⁸其重點包括對離職人員之限制，在職人員之兼職或外部活動之規定，禁止接受賄賂或餽贈等利益輸送情事，以及公正作為之要求等。就財物利益而言，涉及到貪瀆部分，故受美國刑法之規範。但即使是以刑事制裁的方式來規範財物利益，也不是如我國一般，遇有利益衝突事項，即予以處罰。而是設有迴避義務免除條款來處理事實上並沒有利益輸送的情形。⁵⁹同樣的情形也見於執行公務公正性之相關規定。除了法規自己規定免除迴避義務外，尚且包括個案免除的情況。前者是指利益衝突的可能性不大，不重要或不影響公務員公正服務之行爲時，得被免除迴避義務；後者則在迴避義務人提出個人財務利益報告，或證明其服務重要性遠超過利益衝突時，如果獲有授權，即可免除迴避義務。簡單地說，迴避義務與公務員能否公正作為密切相關。故上級在審查是否需要於個案中免除迴避義務時，其最主要的考量點就是當存有利益衝突時，其是否足以影響相關公務員之公正服務。⁶⁰

⁵⁷ 參見蔡秀涓主持，前揭(註 10)文，頁 363 及 364。

⁵⁸ 參見銓敘部法規司，《各國人事法制叢書》第三輯，考試院銓敘部法規司，頁 251 以下(民國 84 年)。

⁵⁹ 同前註，頁 328 以下。

⁶⁰ 同前註，頁 329。

歐陸的情形與英美法略有不同。貪瀆的防制主要是以刑事制裁為手段，這一點普遍見於大部分的國家；德國與法國也是採相同的立法例。德法與英美不同之處，乃在避嫌與倫理法制的規範方式。英美對於利益衝突迴避的規定，都是以倫理法典為主；其中並給予行政機關比較大的裁量空間，長官可以在個案中決定是否有迴避之必要。歐陸法制則傾向於立法化與程序化，例如德國有關公務員迴避義務的規範，規範於聯邦行政程序法中，而沒有特別的利益衝突迴避法。⁶¹由於立法化與程序化的設計，以致於長官並沒有個案考量的判斷空間，凡是法律規定應迴避者，相關公務員就必須迴避，沒有由長官於個案中免除迴避義務的情形。再者，因為迴避義務是為避嫌，所以與刑法上的利益輸送分開規定，各自有各自的立法目的。法國法的情況也是如此，公務員一般的權利義務規定在公務員的基準法中，而貪瀆防制的規定則規範於刑法之中。如法國刑法第 432-13 條即規定利益輸送的刑事制裁，其規範重心如下：公職人員於就職期間至離開其職位三年內，都不得與下列私人業者發生任何具體關係，這些關係包括投資其股份或資金，⁶²參與其工作，給予諮詢或建議等。這些私人業者包括下列幾項：第一，若公職人員於執行其職務時，負責監督的私人業者。第二，與公職人員服務之機關簽有契約的私人業者。第三，對於其機關做決定時所涉及之私人業者，而相關公職人員曾對此決定提出建議或計畫者。如果公職人員與私人業者發生前述關係，則處兩年有期徒刑，併科三萬歐元的罰金。至於離職後的利益迴避問題，依 1993 年 1 月 29 日的貪污防制與經濟及行政透明法第 87 條的規定，是在總理下設置一個倫理委員會，來審查所有相關離職後的利益衝突問題。

香港與新加坡則皆由刑事觀點與貪污防制的途徑來看我國利益衝突迴避法所牽涉的問題，就此部分前文已經提及，於此不再贅述。

總結本段之論述，政策目標錯誤是現行法最主要的問題。本文以爲「**避嫌**」與「**防貪**」或「**肅貪**」是兩個不同的政策目標，不應該混

⁶¹ 同前註，頁 413 以下。

⁶² 同條第三項特別規定排除條款：一是於證券市場買股票，二是其投資或股份是來自於繼承。

為一談，並規範於同一法中。比較法上此二部分的分離甚為普遍，在避嫌的部分，通常是以倫理法規或程序法規為主要的規範手段，長官在個案中尚有斟酌的餘地。反之，「防貪」或「肅貪」則是以刑事法規為主要制裁手段，只要構成要件該當，就構成違法，沒有長官裁量的餘地。

(三)、制裁之檢討

避嫌與「防貪」或「肅貪」既然是兩個不同的政策目標，就應該有不同的政策手段與制裁方法。前者既然是為了維護**行政機關公正作為的形象**，其重點應該是**事前的程序面**上的設計。這也就是迴避規定多出現在程序法上，同時也都是機關作為前就應考量的事。若違反事前的程序規定，其最重要的制裁手段應是原來做成的決定因之而不具法律效力，但對於違反者而言，由於可能只是程序面上的疏失或瑕疵，所以未必需要有懲戒法以外的其他制裁措施。

反之，「防貪」或「肅貪」的問題不是單純事前與程序面上的問題。越嚴格的程序規定，的確是會提高貪污的成本，但貪污或利益輸送的證據，往往必須等到事後才能取得。⁶³ 所以「防貪」或「肅貪」通常是一個事後制裁的問題，而且因為其行為是以違法因之而獲利為前提，所以不會是單純的行政上的懲戒處分，而還要有刑事處分。

我國的利益衝突迴避法本以「防貪」或「肅貪」為主要出發點，但卻是以行政罰為其制裁手段。然而現行刑法的貪瀆罪與貪污治罪條例也是以「防貪」或「肅貪」為主要目的，但卻是以刑事制裁為手段。同樣是為了「防貪」或「肅貪」，為何需要重複規定？同時還需要有刑事罰與行政罰兩種不同的手段呢？

在制裁的金額上，本法規定是一百萬起跳或是交易金額的一至三倍。對於單純是因疏失而造成人事措施上的觸法，特別處罰對象是一

⁶³ 例如一般行賄可能有前金及後謝，後謝的部分當然就是要等到行賄目的達成後，才會出現。

般基層人員，如鄉鎮長或小學的校長或總務主任等，處罰金額可能太高。反之，對於惡性重大的人，光光就行政罰的手段，又如何能夠抑制貪污呢？

現行法對於獲利的部分，依本法第十四條的規定，應追回所得財產上之利益。但對於非財產上之利益，雖然本法第十一條規定其決定為無效，應由其職務代理人重新為之。但職務代理人與機關首長間究竟有何種關係，外人不得而知；因而其所做之決定是否真就能免除偏頗的疑慮呢？反之，如果熟悉本法的行政主管，在相關案件上自行迴避，基本上已立於不敗之地，但他一樣能夠影響其職務代理人，在決策上仍然發生主導的效果，則本法原欲防制的目的仍未能達成。更有甚者，某些行政人員可能影響決策，在外觀上可能形成偏頗的想像，但卻不是本法所規範應迴避的對象，所以不用迴避，但如此並不足以改變相關當事人的疑慮。⁶⁴

⁶⁴ 例如在最高行政法院 95 年裁字第 1262 號裁判中，原告質疑縣府作業的公正性，但一審法院確認為：系爭甄試錄取考生陳堯明是否被上訴人教育局學管課課長陳勝章之兄，乃該陳勝章否應依公職人員利益衝突迴避法迴避之問題，陳勝章既非口試委員，亦非甄試主任委員，其迴避與否與上訴人之甄試成績尚無直接因果關係。況依公職人員利益衝突迴避法該法第 2 條規定：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」查陳勝章所任職務並非該法所稱之公職人員，並無該法之適用，亦無證據顯示被上訴人為讓陳堯明等積分高者有更高之錄取機會，而故意採分組口試之方式，上訴人此部分主張未舉證以實其說，亦無可取等由，駁回上訴人原審之訴。

而原告於上訴審中指出：原審關於陳勝章應否利益迴避以及其迴避與否與上訴人之甄試成績是否有直接因果關係之爭點，有若干違背法令之處：**1.**原審誤引公職人員利益衝突迴避法之規定，認「查陳勝章所任職務並非該法所稱之公職人員，並無該法之適用」，漏未適用公務員服務法第 17、24 條以及行政程序法第 32、33 條關於職務迴避義務之規定，認定陳員不必迴避，顯有錯誤。且被上訴人應依職權命陳員辦理系爭甄選時迴避而不為，被上訴人辦理系爭甄選作業顯有違法之事實已明。**2.**另原審稱「陳勝章既非口試委員，亦非甄試主任委員，其迴避與否與上訴人之甄試成績尚無直接因果關係」云云，惟被上訴人教育局學管課（準同於典試法第 25 條之試務處）依其法定職掌辦理中小學校長甄試。學管課長陳勝章雖非試務委員，但實質上主導全盤試務工作—準同典試法第 13 條內容，甚至包括簽聘考試委員及規劃試務，該員應受利益迴避相關規定如公務員服務法第 17 條之規範，以維系爭甄選之公平性，主管機關銓敘部、教育部亦同此解如前述。**3.**再者，原審又稱「亦無證據顯示被上訴人為讓陳堯明等積分高者有更高之錄取機會，而

二、《公職人員利益衝突迴避法》的建議修法方向

在政策目標錯誤的情況下，規範的適用會造成諸多問題，而迴避法最重要的問題就是用行政罰來處理貪瀆行為，如此一方面可能過渡擴張貪瀆或利益輸送的範圍，另一方面則又用比較輕的制裁手段來對付貪瀆行為。再者，迴避法的存在，也使得其他法令的規範功能受到影響。舉例而言，內政部長次長之親屬參與內政部下屬機關採購事項，並訂定契約，為迴避法施行以來少數裁罰金額甚高的案例。⁶⁵然而本

故意採分組口試之方式，上訴人此部分主張未舉證以實其說」云云，惟查：(1)原審承認口試 T 分數成績應在 15 分至 85 分之間之學理於先，後又說本案事實應具體認定，但上訴人聲請勘驗全部口試成績，原審以上訴人無權勘驗為由不准閱，原審未詳究被上訴人之主張，即草率斷定本件口試 T 分數成績約在 37 分至 63 分間之事實，係分數集中所致，亦未送鑑定勘驗，上訴人只能根據已知事實，用邏輯合理之方法，逆推前因。又原審未依職權調查證據，竟按當事人進行主義指摘上訴人未提出證據，誠難令上訴人折服。(2)被上訴人教育局學管課課長陳勝章已具體明顯違背如公務員服務法第 17 條關於迴避義務之規定如前述。(3)上訴人於原審已一再要求調查係何人經由何種程序，公然違背簡章規定將考試日期由二日突襲性變為一日，詎原審對此重要攻擊方法未詳予斟酌，上訴人認為主事者應係陳勝章。(4)被上訴人辯稱改為一日之理由為參試人數太多，然系爭甄選實際參試人數 116 人仍小於原先規劃預定之 120 人，此有校長甄選儲訓要點第 3 點第 2 小點、第 4 點第 5 小點換算初選名額應為 120 人可稽，上開理由明顯矛盾，原審不察，竟予採信。(5)上訴人同意原審所稱一般群體在 30 人之上，即可作 T 分數化，惟分組會降低每一母體人數，故各組人數變少會壓縮（如不分組）原始口試成績 T 分數化之間距，實質改變了配分標準，使積分高者有利。本件口試 T 分數成績約在 37 分至 63 分之間，距離實際應用在 15 分至 85 分甚遠，此有學者林清山所著心裡及教育統計學可參。陳勝章之兄陳堯明積分排序第 5 名（88.5 分），分組自對其有利。陳勝章本即深爛口試 T 分數之算計，又有其研究所碩士班論文指導教授陳聰文擔任被上訴人顧問，其如要增加其兄錄取機會，施行方法中，三項原始成績當然不能篡改，但如不當分組，且未再就 116 人母體行 T 分數化，即可使口試 T 分數偏離常態，使參試考生該項成績間距受極端壓縮。有無圖利或不法情事，應調查清楚。事實上，教育部曾應上訴人 93 年 7 月 8 日之另函申請，於 93 年 8 月 5 日台國字第 0930099863 號函將有關「利益迴避之規範，以及甄試試務流程變更是否違反信賴保護等情」乙案，轉請被上訴人本權責認定並回復上訴人。惟被上訴人並未回復。竟於 93 年 9 月 9 日將原學管課長陳勝章調離主管職為督學，上訴人認為應係被上訴人根據教育部上揭函示查緝出陳勝章之非法事證，否則焉有先將陳員調離主管職之理。惟縱存有上開非法事證，亦僅執於被上訴人一方，上訴人曾於原審一再請求調查，原審均漏未調查斟酌。

上訴審對於上訴人前引之質疑，並未直接回答，同時也駁回上訴。

⁶⁵ 參見最高行政法院 97 年裁字第 3351 號與 96 年判字第 1121 號裁判。

案本應適用政府採購法，依採購法之迴避規定，內政部次長並非該法第十五條所規定應迴避之人，所涉廠商也不是應迴避之廠商。或者，就算廠商是應迴避之廠商，依採購法第十五條第四項之規定，若迴避反而不利公平競爭或公共利益時，尙可由主管機關核定免除其迴避義務。換言之，本案情形適用採購法並不構成違法。在另一方面，就刑事制裁上，相關人員是否有違背職務之行爲？是否有利用職務行爲之機會收受賄賂或其他不正利益，有待檢調深入調查，在刑事貪瀆未確定之前，仍應無罪推定。更何況本案一經曝光後，雙方即解除契約。契約既然未經履行，似無利益輸送或圖利，但主管機關及法院都認爲依迴避法之精神應予以處罰。⁶⁶如此顯示出當採購法與刑法都不能匡正或防制貪瀆風氣時，只好借用程序上比較簡便的迴避法上的行政罰，來澄清吏治。但這樣的做法，在人權保障上可能存有瑕疵，在處罰上可能不一定符合比例原則，在防制貪瀆的效果上，也可能十分有限。以下就政策與法技術面等兩個層面來看迴避法可能的修改方向。

(一)政策修法方向

從現行迴避法的整體架構來看，它主要是要處理兩個部分：一是人事措施，一是經濟交易行爲。在行政機關的作爲中，除前二者之外，尙有第三種行爲類型：就是對外行使職權的公權力行爲。此第三類行爲固然也可能在迴避法的規範範圍內，但卻常會出現格格不入的情形。舉例而言，交通警察在開罰單時，遇到自己的親人違規，不可能在當下要自己利益迴避；所以本法限縮受本法規範的公職人員，以免出現前述的困境。不過，不論就避嫌以建立公正之信賴外觀，還是避免圖利以澄清吏治，都需要同時思考到前述三個面向。

⁶⁶ 參見最高行政法院 97 年裁字第 3351 號裁判：上訴人明知其負責人等與許應深間之關係，猶於簽署聲明書，聲明是否有不符公司法或商業登記法規定或違反政府採購法相關規定等情事後參與投標，足見其有參與投標之故意行爲，且於得標訂約後之履約期間，始因違反前揭規定而遭解除契約，自符合利益衝突迴避法第 9 條之規定，要難以其未完成履約即得解免其責；否則於上訴人故意違背規定參與投標，未即被發現而履約完成，無異鼓勵廠商得違規投標，顯非立法之目的，是上訴人主張其並無過失且屬未遂，應屬不罰云云，並不可採。

從迴避法的主要立法目的來看，純粹是以防制貪瀆為主。但是迴避法本身又具程序性質，違反程序固然可能是孕育貪瀆的溫床，但卻未必會有利益輸送或貪瀆的情事。對於所有違反迴避程序的行為，皆施以重罰，常常會有不符合比例的情形出現。故而，程序規定與實體規定應該分別處理。

確立適當的政策目標，採取合宜的規範手段，是未來修法的主要方向。

1、貪瀆的概念必須確立

若以貪瀆防制為主要目標，就必須先確立貪瀆行為的概念內涵。我國刑法有瀆職罪，包括刑法第一百二十一條之不違背職務之受賄罪與刑法第一百二十二條之違背職務受賄罪。另外還有特別刑法貪污治罪條例，其第四條，第五條及第六條對於各種貪污態樣有詳細的描述。既然普通刑法與特別刑法都對此問題有所規範，為何無法有效抑制貪瀆？為何還要另外制訂本法？本文以為現行刑事規範的規範內容與法院適用這些規範的態度，致使這些規範無法有效規制貪瀆。

就規範面而言，貪污概念涉及具體的利益，即使是所謂的「不正利益」，也是指「賄賂以外足以供人需要或滿足人慾望一切有形無形之利益」而言。在「供人需要」或「滿足人慾望」的物質性概念下，比較難涵攝純粹是精神面的利益。例如校長進用自己的女婿或兒子為工友，這樣的利益性質，很難視為是校長因之而獲取「供其需要」或「滿足其慾望」的不正利益。更重要的是：這些不正利益必須是要由相對人所提供。在法規範的適用層面上，刑事法院因之十分強調「對價關係與給付內容」。⁶⁷換言之，如果校長真的是因該人事任用行為而獲得利益，則該利益也是應由相對人所提供；而且此校長所獲得之不正利益與相對人因之而獲得的利益還必須成比例。基此，在校長進用自己女婿或子女為工友的案例裡，只要受益的女婿或子女沒有提供對價利

⁶⁷ 如最高法院 70 年台上字 1186 號謂：刑法上之收受賄賂罪，以他人有行求賄賂之事時為前提，若他人所交付之物並非基於行賄意思，則其物即非賄賂，自然無收受賄賂之可言。故賄賂之不法報酬必須與公務員之職務行為或違背職務行為具有一定之對價關係，苟非關於職務行為或違背職務行為之報酬，即不得謂為賄賂。

益，或校長沒有明知違背法令而圖其親人之利益，則不會成立刑事法規上的貪污或貪瀆行爲。

本文以爲適度擴大刑事法規有關貪瀆或貪污的概念範圍，可以更有效的防制貪污，同時也可避免借用行政制裁的手段，來抑制貪瀆。具體而言，聯合國 2000 年 11 月 15 日於紐約所通過的「反跨國組織犯罪公約」中第八條對於貪污或貪瀆有更寬廣的定義。在此定義中，有以下幾點特色值得吾人參考。第一，就利益範圍而言，包括直接或間接獲得不應得到的好處。第二，就行賄人而言，包括爲其自己，還包括爲其他自然人或法人。第三，就行爲而言，只要是與職務有關之積極或消極行爲，但不以該行爲違法爲前提。第四，這類行爲的有責性以故意爲前提。

2、貪瀆防制必須採刑事制裁

前述聯合國 2000 年 11 月 15 日的「反跨國組織犯罪公約」中對於貪瀆行爲，要求各簽署國必須採取**刑事制裁**的手段。因爲貪瀆被視爲對民主體制有十分嚴重的不良的影響，所以必須採取比較嚴厲的手段。但也正是因爲刑事制裁手段比較嚴厲，所以要有比較嚴謹的認定程序。在此情形下，科處刑罰的主體，必須是公正獨立的法院或類似的組織，而不能是單純的行政機關。

3、違反迴避義務不能等同於貪瀆

現行迴避法將違反迴避義務的行爲，直接視爲是類似貪瀆的行爲，所以在程序瑕疵上，處以相當重的行政罰。本文以爲此類行政罰在本質上已經與刑事處罰十分接近，而本法第一條所揭諸的立法目的，也是將違反迴避義務的行爲視爲是貪污腐化或不當利益輸送的行爲。基此，其處罰程序就應該是採比較能夠保障的人權的刑事程序，特別是在有責性的判斷上，應該注意當事人的主觀意圖或是有無犯意。

迴避義務是程序問題，所以也是專業倫理問題。與其由各個不同

的法律來處理不同的公職人員倫理問題，還不如建立一部統一的倫理法典。在倫理法典中，除了迴避義務之外，還要建立收受禮物的統一標準。⁶⁸而違反倫理規範，依一般的認知，也不是就直接等同於是貪瀆行爲。

4、違反迴避義務應採行政制裁

一旦利益迴避與「**防貪**」或「**肅貪**」脫勾，則對於違反利益迴避的程序瑕疵，就應該特別重視事前的防制措施。以人事措施爲例，事前的公開透明是杜絕利益輸送的不二法門。而一旦有程序瑕疵，依本法第十一條之規定，原處分應失去效力。論者有謂：對於現行二百餘種迴避法規，多未規定違反時之法律效果，應就個別法規之差異，分別規定其違反效果；進而廢除本條之規定。⁶⁹本文以爲程序價值應該特別重視，故有一般性的無效效果並無不妥，對於個別事項得以給予較緩和之效果者，再另設特別規定即可。此外，對於程序瑕疵行爲，其主事者的確有其行政疏失，沒有嚴格遵守迴避的程序規定。但即使是如此，如果沒有其他貪瀆的事證，應該也接受行政懲處，而不是還要外加甚爲嚴苛的金錢處罰。例如校長進用親人爲工友或代課教師，校長除了被行政懲處外，另外還要應本法裁罰一百萬元以上的罰鍰，處罰不可謂不重。

5、應以行政權爲規範對象

⁶⁸ 前交通部長郭瑤琪收受廠商於茶葉罐中夾藏兩萬美元的貪污案中，台北地院審理後認爲：雖有收賄事實，但卻沒有對價關係（因爲郭氏對於台鐵台北車站的招標案，並無任何具體指示，而送禮廠商最後經過評估也沒有參與投標，儘管郭氏曾於部務會議中兩度迂迴做出有利該廠商參與投標作業的指示。），所以不符收賄罪構成要件，但行爲有悖官箴。（相關報導參見中國時報，97年7月1日A7版。）事實上，依前述西方國家的標準，收受超出法定標準的禮金或禮品，已屬貪污行爲。但我國未界定此種標準，以致於使得應屬貪污案的，因不成立對價關係而不算貪污。反之，不是真的貪污的，又因收受禮品且有對價關係而成立貪污。

⁶⁹ 參見何俊英，《我國「公職人員利益衝突迴避法」之法律問題與案例研析》，銘傳大學法律學研究所碩士論文，頁119（民國95年6月）。

本法應該以行政權為規範重心，而不涉及立法權或司法權。蓋司法權在訴訟法中皆已有其迴避義務的程序規定，而立法行為也應本於議會自律的原則，由議會自訂的內部議事規則來處理。

(二)、法技術面的修法方向

如果落到法技術面的層次，本文認為有兩大修改方向。第一是考慮廢除本法、檢討本法存廢的必要，但強化其他相關法制。這是比較理想的修改方向。第二則是在保留本法的情況下，適度調整本法內容。

1、全面檢討本法存在的必要性

從前述的案型分析來看，本法施行迄今究竟發揮多少功效？很值得深入探究。以裁罰的案件量來分析，案件量少究竟是代表違反迴避義務的情事很少發生？還是代表本法根本無法有效規範違法行為？再以裁罰的對象而言，幾乎都是基層人員涉法，是代表高層人員品格操守都十分優異，還是本法只能打蒼蠅，不能打老虎？

本文以為本法在貪瀆防制上的功能十分有限，其實沒有特別存在的必要；可以考慮予以廢止。與此同時，可以強化以下相關法律之規定。

第一，在迴避義務上，可以修改行政程序法第一章第四節的迴避規定，增列第三十三之一條規定，其內容乃有關違反迴避義務之法律效果的一般性規定。

第二，在官箴的維護上，應該建立統一的公職人員倫理規範，包括就職期間與離職後的迴避規定，收受禮品的標準，統一予以規定，並對於義務違反行為，規範相關的行政制裁措施。

第三，提高行政行為的透明度，特別是在事前的程序部分，應建立更嚴謹的事前程序規定與救濟管道。本點於下文還會在詳為論述。

2、保留本法之修改方向

若欲保留本法，應將其定位為以程序正義為主要的規範目的，是

希望透過本法來建立人民對政府行為有公平與公正之信賴。在此目標下，可以分就人事措施與經濟交易行為等兩個面向來調整。在此二面向外，也要對適用對象與制裁措施作調整。

(1)人事措施

人事權是行政權的核心，行政主管理當享有一定的權限，以利其領導統御。但在另一方面，也因主管的權威致使迴避義務無法落實。修法的方向應是一方面仍保留主管的領導統御權威，但同時也有公務員之參與與監督。具體的作法就是讓所有的人事措施，都以委員會的方式來處理。法國法上**同額委員會**的制度設計非常具有參考性，它是讓人事措施民主化與透明化的理想途徑。簡單地說，同額委員會是由機關代表與公務員選舉代表等兩類人員依同額組成，並由該委員會決定所有進用，升遷，調動或懲處等人事措施。⁷⁰如果是採此種制度，則機關首長一人很難主導人事措施。在此情形下，機關首長任用或特別照顧自己親人的情形就不容易發生。

其次，人員的進用應區分是常任人員或臨時人員，是應隨首長進退的機要人員或其他人員。在制度的設計上，臨時性的機要人員，隨首長的任期而進退，其實可以不必考慮迴避問題；因此無須經過同額委員會決定。反過來說，如果經過同額委員會，對於臨時性人員，應該是可以相對放寬迴避義務的規定；僅有常任人員才有考慮嚴格迴避義務的必要。

最後，真正造成不公平的情形，還是人際網絡的運用。首長的人事措施，真正直接任用親人的案子十分有限，多數是利用人際網絡：例如民代的親人或樁腳，推薦給行政首長任用；或行政首長的親人互相任用（如教育部長的兒子與高雄市長的姪子互相在對方的機關任職），依現行的迴避法，不論如何擴大應迴避的範圍，都無法解決前述案型。真正的解決之道，就是要讓所有的人事措施的前置程序必須更

⁷⁰ 參見林明鏘，〈法國公務員法制概述〉，收於氏著《公務員法研究（一）》，作者自版，200頁443以下（民國89年）；參見陳淳文，〈法國的公部門勞動關係〉，收於焦興鎧等合著，《公部門勞動關係》，國立空中大學印行，頁260至266（97年12月）。

透明，結果也必須對外公開，而決策的組織必須是委員制，如此才有改善與進步的可能。

(2)經濟交易行爲

現行的政府採購法已經對於經濟交易行爲進行規範，但由於程序繁複，增加許多行政成本，所以限縮在金額較大的採購案中。對於適用採購法的案子，本文以爲不宜再由本法進行規範，所有不足之處，應直接於採購法中進行修改。對於不適用採購法的案子，才有適用本法的空間。

即使是在本法的規範範圍中，本文以爲如果有合理正當的理由，仍可有例外情形。舉例而言，鄉公所必須採購花卉來佈置會場。如果在該鄉之中僅有兩家花店，其中一家又與鄉長有親戚關係，則變成僅有另外一家花店能夠進行交易。如果兩家能夠競爭，或鄉長的親戚所開的花店可以提供更優惠的價格，則由公帑利益的角度來看，沒有理由要受迴避法的拘束。換言之，在經濟利益不是十分龐大，且相關廠商能提供報價比價的情況下，應可排除迴避法的適用。

最後，參與公帑使用審核的相關會計審計人員，也應該負起一定的責任。經過他們審定可以例外排除迴避法的交易案，理論上不應於事後再受到追究

(3)擴大適用範圍與修改制裁手段

本法所定之公職人員的範圍，因公職人員財產申報法於 97 年 10 月 1 日開始擴大範圍，致使本法的規範範圍可以達 5 萬 5 千餘人。雖範圍已經擴大，但本文認爲迴避義務應該是一般性的規定，故應擴大至所有公職人員；但應排除民意代表。範圍擴充後，已與公職人員財產申報法脫勾，所以不用再區分兩個不同的裁罰機關。

公職人員之關係人的範圍也應擴大，應加列一類**足以證明有相當關係的關係人**，以俾處理前引教育部長之子與高雄市長之姪子的互易人事案。

由於不是刑事制裁，本文建議降低裁罰金額至 30 萬元以下。

參、結論

一、研究發現

(一)**政策目標錯誤**：就「公職人員利益衝突迴避法」這部法律而言，其政策目標應係在於「避嫌」，而非「防貪」或「肅貪」。而就本法之現行規定，則同時混合了「避嫌」與「防貪」或「肅貪」之規定。而本部法律無法完全地展現其政策功能，其原因正是在於這部法律的目標錯置，以致於對於違反該法政策目標之追求，乃係運用行政罰的手段，來針對可能涉及利益輸送的嫌疑人進行懲處。而此種目標錯誤的設計方式，就過去九年的執法經驗而言，仍然因為「罪證」不明，無法證明特定公職人員利用權力、機會或方法圖其本人或關係人之利益。因而致其執行成效明顯遭到質疑。

(二)**本法執行成效評估**：就本法過去九年之執行成效而言，大致可以整理出以下的特徵。一、**執行案件數低**：執法九年期間，法務部及監察院僅僅作出五十餘件的裁罰案；二、**違法案件多集中於人事措施**：不論法務部或監察院，其調查的案件多集中於人事措施迴避義務的違反，而就違反圖利限制之禁止規定，其案件數至多為前者的四分之一；三、**集中於學校與位階低的地方機關**：就過去九年本法的執行情形，以監察院的裁罰個案來看，僅有三個中央官員遭到裁罰，其餘集中於學校與位階低的地方行政機關。四、**民意代表皆未遭到裁罰**：由於取證困難，因而至今仍未有針對民意代表利用權勢，圖其本人或利害關係人之利益進行裁罰的個案。

二、研究建議

(一)**檢討本法存在的必要性**：由於本法立法目標錯置，且與國內多數法規有重複規定之處，此致本法之實質意義不大，因故建議檢討本法存在的必要性。並且，建議於我國現行之「行政程序法」中，強化關於利益衝突迴避的條文規定，並於相關法規中增訂有關強化事前行政行為透明的規定，以該等「避嫌性」措施，讓國人信賴政府的行政行為有公正、公平的外觀。

(二) **保留本法之修法**：若不採廢除本法之建議，本文認為強化本法之執行成效，故宜將「公職人員」界定為所有編制內有給職之專任人員，以使任何有行政決策影響力之人，皆能受到本法之規範；而為突破現行法第三條有關「親等」與「職位」的關係人範圍，以使本法有效規範，故建議增設「其他足以證明有相當關係者」，以圍堵現行規範之漏洞；另為解決現行法第九條「交易禁止」之嚴格規定，並基於行政機關行政作業公平競爭或公共利益之考量，使該行政機關經上級機關之審酌，得免除迴避義務；另就本法之主管機關而言，由於本文已於第二條，將公職人員的範圍予以限縮，且依過去之執法經驗，本法之案件實為有限，故建議由「法務部」執行本法即可；最後，就「罰則」的部分，仍以「行政罰」為主，但現行法之罰則似有過重的情形，因此建議將罰則規定調降至五萬元以上、三十萬元以下，而若有命令迴避而不迴避者，應立即調離現職，並科以刑罰。

表七-3：公職人員利益衝突迴避法增、修之建議

	建議修正條文	修正理由說明
修正 第一條	為促進人民對政府之信賴，端正政治風氣，建立公職人員利益衝突迴避之規範，特制定本法。	建議宜於本法第一條明確揭示本法之政策目標，乃係在於提升人民對政府之信賴，要求公職人員履行利益迴避之義務，因故制定本法。
修正 第二條	本法所稱公職人員，乃指除民意代表外之法定公務機關，公立學校，公營事業機構，公設財團法人及行政法人等編制內之有給職專任人員。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本文認為本法所稱之「公職人員」不宜包括民意代表，就其規制的內容，應基於議會自律的觀點，明訂於議會自律規範中。 2. 本文就民意代表以外之公職人員，應擴及於全部之文官，以使政策或事務有

	建議修正條文	修正理由說明
		決策、決定影響力之人全部納入規範。
增訂 第三條 第五款	其他足以證明有相當關係者。	為避免本條前四款之關係無法窮盡規範，因故建議於本條第五款增訂：「其他足以證明有相當關係者」。
修正 第四條	<p>本法所稱利益，係指因職位而得到之所有不正利益；因各類人事措施而獲得之利益亦屬之。</p> <p>公職人員接受各類餽贈或利益，其經濟價值不得超過新台幣二千元整。凡超過者，必須最遲於兩週內退回，並同時向所屬長官報告。</p>	<p>1. 本文認為今日的利益迴避制度，應立基於公權力的運作符合公平與公正的外觀。此致，本法所規範的重點，應該不是在於特定公權力之運作，是否存有特定利益；相反地，應是避免擁有公權力之人涉及不正利益之情形，而特定人士所為之人事措施所得利益，亦應納入不正利益的範疇。</p> <p>2. 建議宜於本條第二項增訂公職人員接受各類饋贈或利益的上限，以及超過上限應為之作為義務內容。</p>
修正 第六條	公職人員有利益衝突者，應即依第十條規定履行迴避義務。	建議將公職人員「自行迴避」的內容，於本條說明自行行避的義務內容。

	建議修正條文	修正理由說明
增訂 第九條 第二項 及第三 項	<p>第九條第二項：依法應適用政府採購法者，不受本條之限制。</p> <p>第九條第三項：第一項交易之禁止，如不利公平競爭或公共利益時，得報請各該交易機關之上級機關審酌迴避義務之免除。無上級機關者，由交易機關首長審酌義務之免除。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本文認為現行的「政府採購法」已對於「經濟交易」行為進行規範，不宜再由本法再行規定；而若有不足之處，應於政府採購法中進行修改。對於不適用政府採購法的案子，才有適用本法的空間。 2. 建議宜鬆綁現行條文第九條第一項僵固之規定，若有不利公平競爭或公共利益之時，得報請各該交易機關之上級機關審酌迴避義務之免除。無上級機關者，由交易機關首長審酌義務之免除。
刪除 第十條 第一項 第一款		建議宜改列於各議會之自律規則內，故建議不予訂定於本部法律中。
修正 第十一 條	公職人員於自行迴避前，對該事務所為之同意、否決、決定、建議、提案、調查等行為均屬無效，應由其職務代理人重新為之。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 將句首「民意代表以外」等字刪除。 2. 本研究計畫認為應該以行政權為規範重心，而不涉及立法權或司法權。蓋司法權在訴訟法中皆已有其迴避義務的程序規定，而

	建議修正條文	修正理由說明
		立法行為也應本於議會自律的原則，由議會自訂的內部議事規則來處理。
刪除 第十二條第一款 故建議修正條文如右	公職人員應有自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向該公職人員服務機關為之；如為機關首長時，向上級機關為之；無上級機關者，向監察院為之。	如第十一條修正理由所示，由議會自訂的內部議事規則來處理。
修正 第十四條罰則額度之規定	違反第七條或第八條規定者，處新台幣 <u>五萬元以上三十萬元以下</u> 罰鍰；所得財產上之利益，應予追繳。	因違反本項規定並非「刑事制裁」故無須處以過重罰鍰(如現行條文規定一百萬以上五百萬以下)。
修正 第十六條	違反第十條第一項規定者，處新台幣 <u>五萬元以上三十萬元以下</u> 罰鍰。 處罰後再違反者，得連續處罰之。	因違反本項規定並非「刑事制裁」故無須處以過重罰鍰(如現行條文規定一百萬以上五百萬以下)。此外，並於本條第二項增訂若再違反者，得連續處罰之規定。
修正 第十七條	公職人員違反第十條第四項或第十三條規定拒絕迴避者，視同貪污，應立即調離現職，並處三年以下有期徒刑，得併科五千元以下之罰金。	因該公職人員已受服務機關或上級機關命令迴避該業務之執行。而本條設有規定，若該公職人員拒絕迴避，則設有更嚴格的行政罰鍰規定。而本文認為，在此宜作更嚴格之規

	建議修正條文	修正理由說明
	金。	定，行政罰鍰已不足以恫嚇公職人員，故宜將行政罰鍰之規定提升至「刑罰」規定，視拒絕迴避者為「貪污」，並處三年以下有期徒刑，得併科五千元以下之罰金。
刪除 第十八條		由於本文認為違反民意代表利益迴避應置於其他法規範，而且第十七條本文已經應迴避再犯者設以處置之規定。故此，現行法第 18 條已無存在的必要，因此建議在此予以廢除。
修正 第十九條	本法之裁罰，由行政院法務部負責之。	本文認為，就過去本法的施行情形，過去九年中，法務部及監察院每年審議案件不及十件，故無分設兩個處罰機關的必要。再者，本研究計畫已就第二條「公職人員」的範圍予以重新界定，不再依附於《公職人員財產申報法》，且民意代表不予本部法律中規範，因此建議關於本法之裁罰，專由「行政院法務部」專責負責即可。

本研究整理

陽光法案立法及執行成效之比較研究

第八章 結論與建議

第一節 研究發現

綜合跨國比較以及國內施行成效之檢討，本研究案所涵蓋的陽光三法，各有其值得檢討改進之處，茲整理如下：

一、公職人員財產申報法

- (一) 政策目標分析：公職人員財產申報法之政策目標，乃是透過強制規定申報財產，使重要公務員的財產變動公開透明，進而使重要公務員無法貪污，或是貪污之後易被發現。然而，欲透過財產申報手段，達成此目標，仍需要一個前提：查核機關有充足行政能量及查證技術，對於財產申報資料之真實性，進行有效的查核；使有貪污意圖之公務員，無法透過私人金庫、海外帳戶、人頭及白手套，隱匿其不法收入。如果此前提無法完全達成，則公職人員財產申報法之施行成效，將僅止於使意圖貪污者成本提高一些，卻造成廣大守法公務員、負責申報事務之政府機構沉重的成本及負擔。尤其，若公務員配偶因隱私或特殊原因，不願意配合申報時，可能造成公務員受罰，此現實確實不盡合理。
- (二) 標的團體分析：由於申報義務人範圍界定，收受貪污可能性，與社會成本綜合考量後的取捨判斷，因此，欲求申報範圍「正確解」和「完美解」並不可能，總是存在著某種程度的爭議，白手套和人頭戶現象也難透過擴大申報義務範圍完全禁絕。
- (三) 執行機關分析：如上所述，公開申報財產資料，此一手續本身無法完成防貪之目標。是以，香港制度之中，強調由廉政公署以財產申報資料為基礎，針對可能貪污的公務員，主動進行準確而有效的調查，不僅發現漏報財產之「行政疏失」，而更進一步揭發

貪污之「刑事罪行」加以治罪，此乃是此制度發揮一定程度功效，提升政治清廉度的關鍵。

- (四) 政策工具及罰則分析：財產申報法之中，對於需申報的財產規範十分粗糙，不但各種新穎金融商品及有價證券之適用性不明，連現金存款之申報下限，都用「一定金額」加以模糊描述。財產申報法不僅規範有瑕疵，而且課以廣大公務員、其配偶及未成年子女之申報義務；此法實際防範貪污之效益不明，但卻已確實造成社會成本的耗費、民間人才不願進入政府服務等等負面效應。

二、政治獻金法

- (一) 政策目標分析：政治獻金法之政策目標，乃是透過政治人物之財務供輸關係的揭露及限制，避免政治人物與特定金主形成利益輸送之金權結構，並在決策之中傷害公共利益。然而，達成此目標的前提在於，政府有強大的偵察能力，杜絕一切未予揭露的供輸行為，並對違反規範的捐獻行為加以懲治。然而，許多專家都指出，由於迴避揭露的政治捐獻無法禁絕，導致此法未足以完全限制金權之合流，反對於守法政治人物造成困擾，是以其政策目標達成程度有限。
- (二) 標的團體分析：政治獻金法規範的標的團體包括接受方以及捐贈方。就接受方而言，政治人物自開始踏入政壇起，就可能開始從事募款活動；目前法律規定「擬參選人」方為規範對象，顯示本法律未能全面揭露的政治人物獻金來源，也對樂於守法者造成困難。就捐贈方而言，如何規範政黨對候選人的捐輸、營利事業或特定個人對於參選人合法獻金之上限，都是此法律重要的爭議；然而，似也無一正確解之存在。德國對於企業之政治獻金不加限制，日本則禁止個人收受企業之政治獻金，而德國政治也並不因此明顯較日本腐敗。
- (三) 執行機關分析：目前而言，內政部為政治獻金法之主管機關，但監察院，以及直轄市、縣（市）選舉委員會，都可進行獻金申報、

專戶許可、變更及廢止事項。此措施乃是為便利各地基層政治人物而設，並無重大不妥。然而，有義務建置資料於網站，以供政黨、政治團體及擬參選人查證所收受獻金是否合法的機關，至少包括：經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會、內政部、中央選舉委員會、監察院。由於查核工作乃是由候選人覓人力加以執行，查證相關機制繁複的結果，往往造成誠實申報者負擔大量查核成本，或是漏查受到裁罰；反而，在檯面下收受獻金不加以申報的候選人，卻省了此成本與風險。此外，監察院專職負責查核獻金資料，受限於人力不足，其查核工作僅能抽樣進行、進度落後，並且難以觸及非法檯面下政治獻金的部分，導致此法約束力不足。

- (四) 政策工具及罰則分析：政治獻金法最受爭議之處，乃是在於此法規範的捐贈金額上限，對於台灣選舉現況而言，實在並不足夠，總統層級選舉尤然。此規定造成的結果，乃是迫使有財務需求的政治人物接受檯面下不公開的獻金，或是使正直的政治人物因財務不足而在選舉中受限。在罰則方面，現行罰則最少裁罰金額是二十萬。許多基層政治人物，可能在申報程序上發生無意且細微的過失，實無需課予如此高額的罰金。並且，未依法開設獻金專戶收受政治獻金，固然不合規定，但仍非直接涉入貪污，是否應處以自由刑，也值得再斟酌。

三、公職人員利益衝突迴避法

- (一) 政策目標分析：公職人員利益衝突迴避法設立用意雖善，然而，其政策目標頗有矛盾和混淆。本文以為避嫌與「防貪」或「肅貪」是兩個不同的政策目標，不應該規範於同一部法律中。檢討各國法制(如美國、新加坡與香港)，此二目的在立法上通常分離處理。在避嫌的部分，通常是以倫理法規或程序法規為主要的規範手段，由機關長官在個案中負責審核斟酌。另外，「防貪」或「肅貪」則是以刑事法規為主要制裁手段，只要該當觸法要件，即由司法機關加以偵查察甚至起訴，沒有長官裁量的餘地。

- (二) 標的團體分析：公職人員利益衝突迴避法的標團體，與公職人員財產申報法規對象相同，包括高等文官、政務官，以及民意代表。如同公職人員財產申報法在標的團體方面的爭議，公職人員利益衝突迴避法適用範圍的界定，也總是一個取捨之後的切點，難有「正確範圍」可言。然而，民意代表在避嫌方面的行為準則，是否適用議會自律原則，交由民意機關本身訂定，值得考量；並且，如果避嫌之原則適用於所有公務人員，則本法無需設定界限，宜含括所有公務人員。
- (三) 執行機關分析：由於本法在立法目標的混淆，也衍生執行機關的問題。若本法主要用意是避嫌，則應是屬於行政程序問題，則應設立規範，讓各機關在進行行政裁量時納入考慮；若出現違失情事，則應循一般違法行政之處理方式。若本法用意在於「防貪」或「肅貪」，則是刑事問題，則宜明定違法要件，並由檢察機關偵辦起訴。本法現行規範，確實以「防貪」或「肅貪」為主要目的，並由檢察機關為主要執行者；然而，利益迴避概念上較合適的目的乃是避嫌，應將相關規則，融入行政裁量的規範之中，並由各機關在行政過程中直接運作施行。
- (四) 政策工具及罰則分析：究本法施行結果，即使行政主管在相關案件上自行迴避，一樣能夠影響其職務代理人之決策，規避本法之防制目標。並且，以罰則而言，我國早已為「防貪」或「肅貪」之目的，設立刑法的貪瀆罪與貪污治罪條例的貪污罪，而且以刑事處罰為裁罰手段。公職人員利益衝突迴避法本不但在目標上重複，且以行政罰為其制裁手段，致使本法之功能更形限縮。制裁的金額方面，本法中罰鍰下限乃是一百萬，或是交易金額的一至三倍。對於單純的疏失觸法者，以及基層公務人員，此法處罰金額可能太過嚴苛。

第二節 政策建議

一、公職人員財產申報法

- (一) 建構綿密防貪法網，建立起健全的防貪法規體系：僅賴公務人員財產申報法，確實不足以全面提升所有公務人員的清廉度，因申報法的定位為「防貪」，而非「肅貪」之法律。欲達此目的，刑法中貪瀆罪以及貪污治罪條例，以及公務人員倫理法等相關法制，皆需綜合考量，建構防貪法制體系。
- (二) 我國政黨以及政府，需加強反腐決心，提升反貪能量：由於民眾對於清廉政治的期許日益升高，各政黨提名候選人時，應選任才德兼備之人。德行不佳者，應摒除其提名，並避免透過政治任命出掌官職之機會。如此，藉上行下效、風行草偃，應可加強法規赫阻的力道。並且，我國應改正「立法從嚴，執法從寬」思維與作法，務實立法，並嚴格執行，杜絕相關人士的僥倖心態。
- (三) 透過公民教育及公務人培訓，削減貪污舞弊風氣：國家文官培訓所、公務人力發展中心，應強化廉政法制相關教育，使政務官、公務員認識何謂「貪污」，進而減少不小心觸犯貪污罪之情事。我國法務部也應與教育當局合作，仿香港廉政公署的社區關係處，從國民之公民與道德教育著手，教導市民認識貪污的禍害，並爭取市民積極支持反貪工作，並致力培養公民的責任感和良好道德，以盼減少或杜絕貪腐舞弊的發生。
- (四) 可透過政策行銷作為，告知民眾調閱公職人員財產申報記錄之權利：許多政府陽光法制之改革，民眾並未充分了解，導致對現況仍然不滿。因此，政府可用政策行銷之作為，讓民眾更了解、甚至實際接觸有關陽光法案的各種制度。例如，宜鼓勵民眾使用調閱公務人員財產申報之紀錄，不但可協助政府加以監督查核，也可以讓民眾實際感受到資訊透明化的成果，進而肯定政府的努力。
- (五) 申報對象的規範應視公務人員之業務內容性質進行查核：本研究

建議：「刪除本法第二條第一項第五款之代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」，乃因該款原增列申報對象之立委提案及立法目的，係基於國家、其他公法人或公營事業機構業已出資或捐助，則代表國家或其他公法人出任私法人（包括社團、財團）之董事及監察人，實質上對於私法人均有影響力，亦應納入規範。然依據前述意旨，本款應以政府或公營事業機構對該私法人曾出資或捐助，並代表政府或公營事業機構擔任董事或監察人為適用範圍，至於該董事及監察人係專任或兼任，有無領有薪酬，或係由指派、核定、遴選、聘任等何種方式產生，在所不論。反之，倘政府或公營事業機構對該私法人並無出資或捐助，或由董事會自行選任董事及監察人者，則非本法規範主體。又依法設置之獨立董事或勞工董事，因未必代表政府或公股之利益行使董事權限，依據立法目的，亦非本法適用對象。另有公營事業總、分支機構之首長、副首長申報之部分，建議應檢討對業務性質及具一定決策層級者，如申報之，否則僅為一基層小主管，就須申報，似亦不符合必要性，有浪費時間、人力之嫌。

- (六) 「遲報」、「漏報」與「申報不實」應予釐清，罰則亦應不同，以免違反比例原則之法律效應：「逾期申報」、「漏報」與「申報不實」各有不同定義；「財產來源不明」更是為刑罰之範圍，與上開三者之法律途徑適用範圍不同，不應一律同等罰之。目前前開三項規範於申報法中，但處罰比例不當，應予修法檢討；而「財產來源不明罪」已經立院討論，最後修訂於「貪污治罪條例」中，係屬「肅貪」的刑罰範圍中，故本法罰則應再予修訂，以清楚釐清之。
- (七) 財產申報範圍應予明確化，應加強落實「變動申報」之作爲：非現金財產之申報應定申報價值之下限，如珠寶、字畫、達一定金額（設若為 20 萬元）以上，則應申報。又目前投資各種新興投資商品，日新月異，亦有納入申報之必要性，針對此二項，實需援引香港模式，以約莫八十萬元為額度下限，設若有此交易情形，應落實本法第八條規定，每年於一定時限內辦理變動申報，

另法所規定之強制信託者，若採「信託申報」與「變動申報」則一制，則無異另闢蹊徑，即特定對象似可選擇不要強制信託，此舉牽涉太廣，似不宜目前之時代氛圍討論之。

- (八) 申報受理機關可考慮一致化：目前受理申報機關內，因申報對象之不同，而「任職申報」、「在職申報」與「離職申報」時限之不同而分為各級選舉委員會、法務部與監察院，未來似乎可考量由某一專責單位掌理之，如監察院。但首要條件必須擴充執行及查核人力，否則不適以應接如此巨大之業務量，未來如中央政府組織再修改該案，建議應一併考慮之。

二、政治獻金法

- (一) 建立公費選舉制度，減少政治人物募集獻金之需求：「公費選舉」雖是在國內較不為人熟知，但已在德國及瑞典等北歐諸國國行之有年。有若干學者專家呼籲我國未來應該邁向公費選舉的方向，減少大企業或利益團體透過政治獻金而不成比例地影響政治與政策。此制度之下，政府直接提供資金及相關資源，讓不富有的一般民眾有機會投入選舉，並可以改善現在選舉補助金制度在選後才發放的弊病。
- (二) 宜統一獻金查核的平台，甚至由特定機關負責查核業務；來源不當之獻金，宜沒入之：政治獻金法之中，規定許多機關團體或個人不具政治捐獻之資格。然而，由於查核管道分散，候選人自籌人力進行查核工作將造成沉重負擔；若有未查核出來的非法獻金，則會受到懲罰。此制度，對於誠實查報政治獻金的政治人物，可能造成極高的風險及成本。為便利守法候選人，宜統一獻金查核平台，使查核更便利。甚至，可將政治人物之責任減低到主動線上申報，而由特定機構協助候選人查核。此業務可由政府部門擔任，也可外包民間機構。倘若來源不當之獻金被查獲，則可由政府沒入之，取消(至少減少)對候選人的罰則，提升候選人誠實申報之意願。

- (三) 使獻金資料公開透明，甚至鼓勵媒體、民眾、競爭政黨查核政治人物之獻金來源：由政府少數專責人員進行比對查核，成本甚高，而效益有限。政府若將獻金資料公告上網之後，可鼓勵公民團體、媒體、競爭政黨參與查核，共同監督政黨或政治人物，則將有助於揭發弊端與不法。此制度將比主管機關或檢調機關耗費人力物力進行查緝，更符合「反貪」的訴求。

三、公職人員利益衝突迴避法

- (一) 仿法國建立人事決策委員會的制度，使人事措施更加民主化與透明化：在任何公務機關之中，人事任用權力愈集中，則愈易出現任用私人的情況，化解的方式，即是使人事任用決策權分散化。法國的「同額委員會」制度，即是在此類思維下的設計。除了臨時性、與機關首長同進退的機要人員之外，常任人員的任用，均需要機關代表與公務員選舉代表組成「同額委員會」，加以集體評選決策，如此，即可使主官難以主導人事決策。不但可以避免主官任用自己的親屬，也可避免主官用他人的親信樁腳償還人情，強化為國舉才的目標。
- (二) 全面檢討公職人員利益衝突法的存廢，替代以行政程序法之補強，建立公務員倫理規範，並提高行政程序透明度：本文以為本法在貪瀆防制上的功能十分有限，其實沒有特別存在的必要；可以考慮予以廢止。與此同時，可以強化數項相關法律及制度。在迴避義務上，可以修改行政程序法第一章第四節的迴避規定；在官箴的維護上，應該建立統一的公職人員倫理規範，包括在職期間與離職後的迴避規定、收受禮品的標準等等；提高行政透明度方面，宜特別在決策前的作業程序，建立更嚴謹的事前透明化準責與救濟管道。

第三節 法條修改建議

一、公職人員財產申報法

- (一) 本法第二條第一項第五款之中，排除代表政府之董事及監察人：官股代表或董事、監察人之掛名職稱者，其負責業務並不能確定其有涉及利益輸送之嫌；硬性規定申報財產，反而可能使有能力、有專業的民間人士不願出任該項職務。故建請本項「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」予以刪除，以矯治目前有關事項規定是否妥宜之爭議。因本法於民國九十七年一月修正後，新增代表政府或公股出任私法人之董事及監察人等，由於適用範圍爭議不斷，導致監察院於執行時亦經常面臨相關機關及人員之質疑，備感困擾。且部分機關及財團法人對是否代表政府或公股出任私法人之董事及監察人部分仍多所質疑，亦有表達辭職而不願提供相關資料者，造成監察院無法確實掌控此類申報人員之資料，故建議本法修正時仍應予以刪除之。除上開人員外，宜建議其餘申報義務者因其職掌行政業務與民眾進行直接接觸或者會觸及到與人民權利義務重大的事項，甚或常與民眾接觸之第一線官僚、或其業務與民生息息相關的、層級較低的公務人員較有貪瀆的可能性，故宜確有必要賦以申報財產之義務。若未能免除上開人員申報義務，建議限縮為具公職人員身分或服務於公營事業機構者始應申報：本條第 1 項第 5 款後段規定「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」須申報財產，然前開職務除少數係由公職人員出任外，大多數為不具公職人員身分之專家學者、業界代表等產學界人士所擔任，渠等多屬兼職且未領有專任薪酬，且常係政府為公益之需而廣納民間專業人士，以健全私法人組織架構，實務上政府及公股對該等人員並無影響力。若因此課其申報財產之義務，易生權輕責重之弊，且易引發產學界人士拒絕擔任該等職務之氛圍。況本法既名為「公職人員財產申報法」，即以公職人員為規範主體方符體例，當不及於學者專家代表、社會公正人士代表、民營企業代表等人士，建議本條依上開意旨修正之。

- (二) 第四條之中，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向監察院申報；按本法規定部分申報義務人應來向監察院申報之意旨，考量職務具特殊性質或一定層級以上之公職人員，由政風單位查核財產顯有困難者，始由監察院受理財產申報並予以查核、裁處。本法第四條第一款既規定本法第二條第一項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應向監察院申報，則同款所列公營事業總、分支機構之首長、副首長亦應等同規定其職務層級，方符本法之規範意旨。另建議修改本條文，代表政府或公股出任私法人之董事及監察人宜參照本法施行細則第二十二條規定，由指派機關受理之：本法規定代表政府或公股出任私法人之董事及監察人應申報財產，其涵蓋層面實包含現職公務人員、學者專家代表、社會公正人士代表及民營企業代表等不一而足，若渠等未提供相關資料或未據實申報，監察院即無法確實掌握並通知其辦理財產申報。復依本法施行細則第二十二條規定，代表政府或公股出任私法人之董事及監察人如有異動，應由指派機關通知該管受理機關。即係著眼於渠等人員之異動，非如公職人員有任免之官方文書可稽，唯有該私法人或渠等之指派機關方能確實知悉；且該類身分不乏由指派機關之公職人員出任者，渠等常係應向該指派機關政風單位申報之對象。故宜將渠等之申報受理機關修正為代表政府或公股出任私法人之董事及監察人之指派機關，始能符合本法規範之目的。然本研究建議於本法中第二條申報對象之方面，刪除「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」為申報對象，故為避免此類人士重複申報，或所任職位與所申報財產不符合比例原德的申報規定，受建議於本法第四條第一項第一款中，刪除「…及代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」之文字。
- (三) 第七條之中，應申報之財產項目已於本條文第五條明定，若干項目並有一定金額之限制，但第七條應強制信託之財產亦應受其限制，以求法律條文前後之一致性。由於國內之上市及上櫃股票交易狀況及價額時有變動，如無一定金額之限定，則造成小額股票

亦需辦理信託之情形，徒增申報人勞費。建議本法應辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限定於一定金額以上，如香港約八十萬台幣之限額規定，始應申報，以符公平原則。

- (四) 第十一條第三項之中，本研究建議，宜刪除對受查詢機關之罰則，而留予相關法律定之：申報法之規範主體，僅為申報義務人。受查詢之機關（構）、團體或個人並非本法規範之主體，故本項罰則在本法規定似屬不當，惟保留日後裁決之依據，故本項文字改為「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，得依相關法律罰之。」
- (五) 第十二條第一項中，宜針對「不依規定補正」之申報者，並刪除與貪污治罪條例中「財源來源不明罪」重複之條文：漏報若是無故意申報不實之犯意，應給予在期限內補正之機會（如一個月），若未於期限補正，則可認定為申報不實，並依法予以處分。另外，財產來源不明罪已於貪污治罪條例第六條之一中立法規定，故本條文之中立法意旨重複之條文，應予刪除。

二、政治獻金法

- (一) 第三條之中本法主管機關宜改為監察院，並負責各項申報及查核業務：由於現行法令之下，監察院負責各種接受申報、查核資料、審定裁罰等事務，對本法施行狀況最為了解，應該主掌本法修改事宜。
- (二) 將罰責之裁量幅度加大，避免微罪重罰，並加重懲處犯行嚴重之政治人物：第 28 條、第 29 條、第 30 條、第 31 條，原本裁罰金額下限太高，對於基層政治人物無意過失懲罰過重，宜下修至 5 萬；對於犯行嚴重之政治人物，原本上限金額也有向上調整的空間，宜調升至 200 萬。
- (三) 增列人民檢舉保護及獎勵條款，促進民眾舉報不法之意願：政治獻金公開制度之落實，最難克服的部分，乃是在於仍有許多獻金在檯面下運作收受，難為政府監察機關掌握，僅能倚賴知情民眾舉發。為提升民眾舉發意願，減少民眾擔心報復等負面後果，宜

比照貪污治罪條例第 18 條第 1 項之規定，對檢舉人予以獎勵及保護。

- (四) 宜刪除候選人收受政治獻金的期間限制：不分清廉或貪腐的政治人物，政治工作確實有長期募款之需求，高位階之政治職位尤然。對政治獻金之捐輸訂定法律期間，實並不必要也無效益，反而使許多政治獻金走向檯面下，規避了監督揭露。是以，宜取消法定期間限制，開放有志政治工作者，長年設置政治獻金專戶。
- (五) 依選舉層級的不同，訂定政治獻金額度的上限：定訂政治獻金額度上限，乃是在考量候選人進行選舉確有募款需求，也同時希望避免特定人士大量捐獻給候選人之後，成為其背後有控制影響力的金主。然而，因不同選舉經費消耗不同，同一金額對候選人而言造成的影響力也不同；一百萬捐款應不足影響總統選情，但對鄉鎮長選舉而言卻是大數字。因此，政治獻金額度上限之定訂，宜依選舉層級為差別規範，而不宜一視同仁。

三、公職人員利益衝突迴避法

- (一) 將貪瀆概念完備充實，為整頓相關法制的第一步：除公職人員利益衝突迴避法之外，我國懲治貪瀆之重要法制，包括刑法瀆職罪，以及特別刑法貪污治罪條例。究我國法制，仍有許多概念上之漏洞。聯合國 2000 年所通過的「反跨國組織犯罪公約」中第八條對於貪污或貪瀆有更寬廣的定義。我國實宜參考聯合國之定中，對我國貪瀆方面法治之概念內涵日以補強。
- (二) 貪瀆防制必須採刑事制裁，並由公正獨立之法院加以裁罰：前述聯合國制定的「反跨國組織犯罪公約」中對於貪瀆行為，要求各簽署國必須採取刑事制裁的手段。但也正是因為刑事制裁手段比較嚴厲，所以要有比較嚴謹的認定程序。在此情形下，科處刑罰的主體，必須是公正獨立的法院或類似的組織，而宜由監察院與法務部以行政裁量為之。
- (三) 違反迴避義務不等同於貪瀆，其罰則水準宜比照正常程序法之違犯：現行迴避法將違反迴避義務的行為，直接視為是類似貪瀆的

行爲，所以在程序瑕疵上，處以相當重的行政罰，裁罰既不透過保障的人權的刑事程序，也不注意當事人的主觀意圖或是有無犯意。其實，若違反迴避義務，而未滿走貪瀆罪刑之要件，則宜以程序法違犯之處置即可。

- (四) 違反迴避義務而未涉貪污瀆職時，應以原處分失去效力爲限，至多課以行政懲處：一般行政程序若有瑕疵，則原處分應失去效力；若情節較爲嚴重，則對該公務人員施以行政懲處。本文以爲違反迴避義務，也是違反行政程序的一類，故一般性處分無效裁決並無不妥，對於個別較嚴重之案例，得由單位主官課以記過等行政懲處。
- (五) 應以行政權爲規範對象，排除司法人員及民意代表：司法權在訴訟法中皆已有其迴避義務的程序規定，而立法行爲也應本於議會自律的原則，由議會自訂的內部議事規則來處理。是故，本法應該以行政權爲規範重心，而不涉及立法權或司法權。
- (六) 將適用範圍擴大至全部公務人員，並將修改制裁手段降至 30 萬元以下：本法所定之公職人員的範圍，與公職人員財產申報法的規範對象相同，而於 97 年 10 月 1 日修法之後，擴大範圍至 5 萬 5 千餘人。雖範圍不可謂不大，但本文認爲迴避義務應該是一般性的規定，故應擴大至所有公職人員。然而，依照議會自律原則，本法應排除民意代表。在裁罰量刑方面，由於本法不是刑事制裁，本文建議裁罰金額宜降低至 30 萬元以下。
- (七) 排除適用政府採購法的案件，並授權會計審計人員，負責核定小額採購案是否毋需適用本法限制：規模較大的政府採購交易，已有政府採購法加以規範，各方均認爲其規範已經極爲繁複嚴格，毋需再以本法加以規範。而小額採購，只要有合適的詢價過程，本法中的限制有時確實多餘，甚至造成某種無效率。小額採購案，實可授權會計審計人員，對於小額案件，經比價之後，免除適用本法。

第四節 短、中、長期之政策建議

一、短期建議

(一)修改公職人員財產申報法，主辦機關：由法務部與監察院協調後提出。修法要項包括：

1. 本法第二條第一項第五款之中，刪除「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」。
2. 第四條第一項第一款之中，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向監察院申報；「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」之文字亦一併刪除之。
3. 第七條中，辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金額以上始應申報，以符公平原則。
4. 本法第八條「變動申報」亦應規定亦訂金額為變動申報之依據，如參照香港規定約八十萬元新台幣，方能落實變動申報之真意。
5. 第十一條第三項之中，宜刪除對受查詢機關之罰則，而留予相關法律定之。
6. 第十二條第一項中，宜針對「不依規定補正」之申報者，並刪除與貪污治罪條例中「財源來源不明罪」重複之條文。

(二)修改政治獻金法，主辦機關：內政部與監察院協調後提出。修法要項包括：

1. 第三條之中本法主管機關宜改為監察院，並負責申報及查核業務。
2. 將罰責之裁量幅度加大，避免微罪重罰，並加重懲處犯行嚴重之政治人物。
3. 增列人民檢舉保護及獎勵條款，促進民眾舉報不法之意願。
4. 刪除候選人收受政治獻金的期間限制，開放有志政治工作

者，長年設置政治獻金專戶，以達到透明與接受監督之目的。

5. 政治獻金額度上限之定訂，宜依選舉層級為差別規範，而不宜一視同仁。

(三)修改公職人員利益衝突迴避法，主辦機關：法務部。修法要項包括：

1. 將貪瀆概念完備充實，為整頓相關法制的的第一步。
2. 貪瀆防制必須採刑事制裁，並由公正獨立之法院加以裁罰。
3. 違反迴避義務不等同於貪瀆，其罰則水準宜比照正常程序法之違犯。
4. 違反迴避義務而未涉貪污瀆職時，應以原處分失去效力為限，至多課以行政懲處。
5. 應以行政權為規範對象，排除司法人員及民意代表。
6. 將適用範圍擴大至全部公務人員，並將修改制裁手段降至 30 萬元以下。
7. 排除適用政府採購法的案件，並授權會計審計人員；負責核定小額採購案是否毋需適用本法限制。

二、中長程建議

(一)公職人員財產申報法：

1. 建構綿密防貪法網，建立起健全的防貪法規體系。
主辦機關：法務部；協辦機關：監察院、內政部。
2. 我國政黨以及政府，需加強反腐決心，提升反貪能量。
主辦機關：法務部；協辦機關：監察院、內政部。
3. 透過公民教育及公務人培訓，削減貪污舞弊風氣。
主辦機關：教育部、行政院人事行政局；協辦機關：監察院、考試院。

4. 可透過政策行銷作為，告知民眾調閱公職人員財產申報記錄之權利。
主辦機關：行政院新聞局；協辦機關：法務部、監察院。
5. 申報對象的規範應視公務人員之業務內容性質進行查核。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部、行政院人事行政局。
6. 「遲報」、「漏報」與「申報不實」應予釐清，罰則亦應不同，以免違反比例原則之法律效應。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
7. 財產申報範圍應予明確化，應加強落實「變動申報」之作為。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
8. 申報受理機關可考慮一致化。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。
9. 期望組織再造後，強化監察院，成為對該項職掌的專責單位，故補充其人力及功能。
主辦機關：監察院；協辦機關：行政院中央選舉委員會、法務部。

(二) 政治獻金法：

1. 建立公費選舉制度，減少政治人物募集獻金之需求。
主辦機關：中央選舉委員會；協辦機關：內政部、法務部、財政部。
2. 宜統一獻金查核的平台，甚至由特定機關負責查核業務，來源不當之獻金，宜沒入之。
主辦機關：監察院；協辦機關：內政部、經濟部及相關業務主管機關、行政院公共工程委員會。
3. 使獻金資料公開透明，甚至鼓勵媒體、民眾、競爭政黨互相查核。
主辦機關：監察院；協辦機關：法務部。

(三)公職人員利益衝突迴避法：

1. 仿法國建立人事決策委員會的制度，使人事措施更加民主化與透明化。
主辦機關：行政院人事行政局；協辦機關：考試院。
2. 建議全面檢討本法的存廢，替代以行政程序法之補強，建立公務員倫理規範，並提高行政程序透明度。
主辦機關：法務部⁷¹；協辦機關：行政院經濟建設委員會、行政院研究發展考核委員會。

⁷¹ 究行政程序法的立法及修法過程，乃是行政院研究發展考核委員於民國六十六年會委託學者研究並進行起草，於民國七十七年，行政院經濟建設委員會又委託台大法律研究所加以研究修改。故行政院研究發展考核委員及行政院經濟建設委員會，乃是行政程序法立法參與最深的機關(吳庚，2007)。然而，若進一步修法之重心在於廉政及迴避，則為法務部之職掌；兼之法務部素掌我國重要法律之研擬修改，承擔些業務應無困難。

陽光法案立法及執行成效之比較研究

參考資料

中文資料

- 一品公共行政研究室，2008，《行政學辭典》，台北：一品文化出版社。
- 王正海，2004，《我國立法委員利益迴避制度之研究》，台北：國立政治大學公共行政學研究所碩士論文。
- 王雅軒、王凱旋、王大海，2005，《中國歷代王朝反貪錄》(Records of anti-corruption during successive dynasties of China)，瀋陽市：瀋陽出版社。
- 孔詳仁，2006，〈美國財產申報制度簡介〉，
<http://www.sach.gov.cn:8080/www.sach.gov.cn/tabid/132/InfoID/6729/Default.aspx>
- 行政院研究發展考核委員會，2008，《統合性政府倫理法制之研究》，台北，行政院研究發展考核委員會
- 吳定，2003，《公共政策》，台北：國立空中大學。
- 吳庚，2007，《行政法之原理與實用》，台北：三民書局。
- 吳宗憲，(2008)，〈台灣民主轉型與金權政治〉，《臺灣民主季刊》，第五卷，第三期，頁 177-184。
- 余致力、胡龍騰，2008，〈拒絕貪污腐蝕台灣的民主成果〉，《臺灣民主季刊》，5(3): 157-166。
- 李志強，2007，〈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，頁。193-216。
- 李其泓，2003 年，《從倫理的觀點探討公務人員利益的衝突》，台北：國立政治大學公共行政研究所碩士論文。

陽光法案立法及執行成效之比較研究

- 何秀峰，2007，《廉政體系的國際比較》，北京：社會科學文獻出版社。
- 何俊英，2006，《我國「公職人員利益衝突迴避法」之法律問題與案例研析》，銘傳大學法律學研究所碩士論文。
- 林明鏘，2000，《公務員法研究(一)》，台北：新學林出版社。
- 林鍾沂，2001，《行政學》，台北：三民書局。
- 周錦龍，2001，《公職人員利益迴避制度之研究》，文化大學政治學研究所碩士論文。
- 邱瑞忠，1991，〈美國規範性行政倫理的研究源起及其演進〉，《人事月刊》，12(2)：23-34。
- 洪聖斐，1998，《孫文與三井財閥》。台北：文英堂。
- 施能傑，2003，〈建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗〉，台北：台灣透明組織協會。
- 高泉益譯，2005，《古賀純一郎著》。政治獻金。台北：台灣商務印書館。
- 唐彥博，2008，〈中國貪腐問題與防治措施之檢視〉，《展望與探索》，6(4): 53-71。
- 侯志山，2004，《外國行政監督制度與著名反腐機構》，北京：北京大學出版社。
- 張潤書，2004，《行政學》，台北：三民書局
- 張瓊玲，2006，〈陽光政治、清廉保台〉，國家政策研究基金會國政研究報告電子版：
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/095/IA-R-095-007.htm>。
- 陳一新，1997，〈現行公職人員利益迴避相關法制的檢討〉，《國家政策雙周刊》第 158 期。
- 陳秀慧，2006，《公職人員財產申報法制之研究》，國立政治大學行政管理碩士學程論文。

- 陳淳文，2008，〈法國公部門勞動關係〉，收錄於焦興鎧主編之《公部門勞動關係》，台北：空中大學。
- 陳敦源，2003，〈透明與課責：行政程序控制的資訊經濟分析〉，「倡廉反貪與行政透明學術研討會」（4月11日），台北：世新大學行政管理學系。
- 陳萬教，2008，《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。
- 黃家昌：〈我國公職人員財產申報之探討—二屆立法財產申報資料之分析〉，東海大學政治學系研究所碩士論文，1996。
- 游宗憲，2005，〈從利益迴避制度談我國公共服務倫理〉，《人事月刊》，40(4)：52-62。
- 湯宗德，2003，〈論行政程序中的迴避義務〉，《月旦法學雜誌》，99：199-222。
- 楊繼亮，1997，《腐敗論》，北京：中國社會科學出版社。
- 葉俊榮，2003，〈民主轉型與金錢政治的法律因應〉，《國家發展研究》，2(2)，頁。1-29。
- 趙永清，1996，〈健全陽光法案體系導正社會黑金亂象—從公職人員利益衝突迴避原則談起〉，《公務人員月刊》，5：21-26。
- 銓敘部，〈公務員離職後利益迴避條款補充規定研議經過〉，《公務人員月刊》第5期，1995年。
- 銓敘部，2001，〈公職人員利益衝突迴避法之研究〉，《公務人員月刊》，59：12-20。
- 銓敘部法規司，1995，《各國人事法制叢書第三輯》，台北：銓敘部法規司。
- 劉守芬、李淳，2003，《新加坡廉政法律制度研究》，北京：北京大學出版社。

- 劉定基，2000，〈公務員離職後利益迴避之義務－公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析〉，《憲政時代》，26(1)：103-122。
- 劉昊洲，2000，〈論公職人員利益衝突迴避義務〉，《人事行政月刊》，134：24-31。
- 劉昊洲，2002，〈公務人員服務倫理之探討〉，《公務人員月刊》，69：27-34。
- 劉道清，1993，〈香港廉政建設之借鑑〉，輯入銓敘部編，行政管理論文選輯第9輯，台北：銓敘與公保人員月刊社。
- 劉獻評，2005，《我國公職人員財產申報制度之研究》，東海大學公共事務碩士學程在職進修專班碩士論文
- 鄭榮龍，2008，《澎湖縣公教人員對我國公職人員財產申報制度看法之研究》，國立中山大學公共事務管理研究所碩士學位論文。
- 蔡金火、江明修，〈公務人員迴避制度之初探－政府再造的倫理基礎〉，公務人員月刊第29期，1998年。
- 蔡良文，2000，〈公職人員利益衝突迴避法之評析〉，《台灣本土法學雜誌》，14：188-190。
- 簡錫堉，(2008)，〈解構金權 鞏固民主〉，《臺灣民主季刊》，第五卷，第三期，頁185-192。
- 謝立功. 2004 〈公職人員財產申報法之修法參考〉，《臺北市府廉政研討會》，臺北：. 臺北市府。
- 謝宇程，2009〈政策工具種類及適用策略淺析〉，國家政策研究基金會國政研究報告電子版：<http://www.npf.org.tw/post/3/5523> (2009/4/1 瀏覽)。

英文資料

Finer, H., 1941. "Administrative Responsibility in Democratic

- Government.” In Peter Woll (ed.)(reprinted 1966), ***Public Administration and Policy*** (pp. 247-75). New York: Harper Torch Books.
- Friedrich, C.J.(1940). “The Nature of Administrative Responsibility”. In Peter Woll(ed) (reprinted 1966). ***Public Administration and Policy*** (pp. 221-46). New York: Harper Torch Books
- Kobayashi, Masaya (2006) “Political Clientelism and Corruption: Neo-structuralism and Republicanism,” in Junichi Kawata (ed.), *Comparing Political Corruption and Clientelism*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited, pp. 1-22.
- Misangyi, Vilmos F. and Gary R. Weaver (2008) “Ending Corruption: The Interplay Among Institutional Logics, Resources, and Institutional Entrepreneurs,” ***Academy of Management Review***, 33(3): 750-770.
- O’uchi, Minoru 2006 *National Integrity Systems Country Studies, Japan 2006*. Berlin: Transparency International.
- Schneider, Anne and Helen Ingram (1990) “Behavioral Assumptions of Policy Tools,” *Journal of Politics*, 52(2): 510-529.
- Shapiro, Martin (1988) ***Who Guards the Guardians: Judicial Control of Administration***. Athens, Georgia: the University of Georgia Press.
- Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Transparency International , 2003 , Global Corruption Report 2003 , http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2003
- Transparency International , 2008 , Global Corruption Report 2008 , http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2008
- van Nispen, Frans K. M. and Arthur B. Ringeling (1998) “On Instruments

and Instrumentality: a Critical Assessment,” in B. Guy Peters and Frans K. M. van Nispen (eds.), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*. Northampton, MA: Edward Elgar, pp. 204- 217.

網路資源

法務部「全民反貪資訊網」，

<http://www.acp.moj.gov.tw/public/Attachment/711119183028.xls>
(2009/4/20 瀏覽)

法源法律網：<http://www.lawbank.com.tw/index.php>

法務部，

<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=134588&ctNode=79&mp=001>
，2009/08/22。

香港廉政公署，http://www.icac.org.hk/tc/about_icac/bh/index.html，日期 2009/7/28。

線上商業英文字典，

<http://www.businessdictionary.com/definition/corruption.html>，日期 2009/9/10

南非公共管理部網站，<http://www.dpsa.gov.za/macc/>，日期 2009/9/10

國際透明組織網站，<http://www.transparence.org>

附錄

附錄一 「公職人員財產申報法」專家座談會議紀錄

時間：98年3月10日 14：00～16：00

地點：財團法人國家政策研究基金會 101 會議室

主持人：朱教授新民

出席人員：中央選舉委員會 方專員長偉、東吳大學政治學系 吳教授文程、內政部政風司綜合規劃課 吳課長清誥、監察院公職人員財產申報處 林組長宗賓、法務部政風司 許檢察官祥珍、臺北市立教育大學社會暨公共事務學系 陳主任滄海、監察院公職人員財產申報處 童科員文龍、黃律師國鐘、國立臺灣大學政治學系 黃教授錦堂（依姓氏筆畫排列）。

列席人員：蕭教授全政、張助理教授瓊玲、陳副教授淳文、陳助理教授志瑋、研考會林專員亨然、王皓平、謝宇程、何俊賢

專家座談暨深度訪談（申報法部分）談話內容整理

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
法規精神、宗旨與目的	我覺得這個法，基本上已經穩定，能夠發揮它原先預期的功能	Y I (1)
	涉及到文化跟道德的問題	N F (1)
	效果是有限的（∵罰則太輕）	N B (1)
	這是一個防貪的法案，它不是一個肅貪的法案	E (1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

	這是一個防貪的一個...呢...這不是一個肅貪的		D (2)
	如果有一些公職人員他爲了...因爲要財產申報，所以他不敢來貪贓枉法，這個時候，它這個財產申報法，是可以達到它的應有的功能.....有沒有辦法達到它的立法精神，這個部分，真的是沒有辦法用一個統計的數據來表達	Y	E (1)
	我覺得是有.....財產申報對公職人員，如果是想要透過不法的手段，不當的增加財產的話，會有一些影響		YK (1)
對人性的信任	絕大多數的公務員是誠實、誠正的		I (1)
	從 82 年執行到目前爲止，的確沒有碰過第 12 條第 4 項被裁罰過的喔，因爲大部分的公職人員，其實都是奉公守法		E (3)
	監察院也是一樣		D (4)
	基本上是沒有		C (2)
這個要考慮到呢！比如說.....我如果每天這樣埋首工作的話，我根本沒有開銷，沒有時間去花費.....一年能夠存個幾十萬，那不是難事吔！.....我覺得，在申報財產的時候，你不能說看一個公務員，吔！啊怎麼一下子就兩百萬、三百萬，我覺得，那是因爲他沒地方花，我不會認爲說，他是因爲貪污而來的。公務人員很節儉吔！.....他不要透過貪污貪瀆，他就可以有這些錢，因爲他沒什麼開銷		HJ (13) HJ (14)

資訊公開 vs 隱私權	把自己的財產、內容、目錄給人家看，是不是侵犯隱私權？這個我覺得有需要再做深入的研究	H (2)
	(財產的內容、目錄給人家看)跟隱私權沒有關係	H (3)
其實是有侵害到隱私權的	E (2)
	影響了很多人去從事公職.....有些人不願意擔任公職	YK (2)
	其實對這些子女來講，也不盡然是公平	YK (3)
外國經驗 申報制度	德國公務員有一個公務員的一個檔案，這個檔案記載很多事情，但就是沒有記載到財產	I (1)
申報制度	歐洲沒有一個國家有財產申報的制度，有財產申報制度的，只有亞洲、美國和加拿大，南美洲、中南美洲我不清楚	E (1)
申報對象	美國、加拿大的話，他們都是要職等非常高的喔！.....如果美國是 18 級的文官制度的話，他們是要 16 級以上的才需要申報財產.....所以他的財產是要對外公開的.....香港跟新加坡他們是比較特例的，他是所有的公務員	E (2)
審查	美、加呢他們是不需要做後續的實質審查	E (2)
美國、加拿大	很高階的公職人員才需要申報財產，所以他的財產是要對外公開的，.....，只要是反對黨來查閱，發現說他報的是有不實.....，如果他不實的話，那這個人就是辭職、下台	E (2)
香港跟新加坡	他們是所有的公務員，都需要申報財產，	E (2)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

	可是.....申報表完全不對外公開，連查閱都不准查閱，.....他發生了什麼貪贓枉法的情事的時候，他們會回頭比如說他被刑事追訴，這時候他們會回過頭來，看他們的財產申報表，是不是申報得實在	
申報對象本身 限縮	要規範一部份人、少部分人，然後嚴格執行，但注重執行成效	F (1)
	對象的部分，應該是...再去做調整，你要規定哪一個職等，也要規定中央跟地方，不能一概而論	F (1)
	授權行政機關裁量（除了這個固定一定要申報的部分）	F (1)
	我覺得，這個適用的範圍，可以縮小一點！職等高一點的人來申報	B (1)
	需要陽光照射的這個部分，應該是這個國家掌握比較...權力比較高的這些人，.....申報的對象應該限縮，然後他的職階應該高一點	D (1)
	成年人的部分喔，我認為其實我們還有一個觀念可以去思考，就是我們可能可以分級...來申報.....就是說，某一些人，需要更嚴格的規範.....有些人.....你認為有必要將他的財產做一個清楚的交代之外，甚至於可以讓他自由意願去申報	F (3)
	某些比較高權位、有權力的人，他們照射在強烈的陽光，應該對他們來做一個規範才對	D (3)

	<p>檢討現在這個申報對象的範圍要不要縮減？我是覺得，這個財產申報，基本上應該是以政務官為主，另外就文官來講，.....應該做到次長，就是 11 職等以上</p>	<p>YK (4)</p>
<p>申報對象 親屬</p>	<p>配偶跟未成年要財產申報、變動申報。我認為，即使是他的家人某一些親屬之類的、關係之類的，就一定要申報</p>	<p>F (2)</p>
	<p>財產申報法，如果說...要設計親戚子女都要申報的話，.....以前的子女、他的配偶、他的子女，需不需要申報？那、會涉及到這些層次喔！那這個範圍喔！基本上，我是覺得，不宜再擴大</p>	<p>D (3)</p>
	<p>我會建議說，目前誠如剛剛所說的，簽一張授權書，乾脆立法規定，因為你要查配偶、子女、岳父、岳母那些，其實要法律規定</p>	<p>H (5)</p>
	<p>我的意見是取消這個部分的懲罰，你修法直接取消這個部分的懲罰就可以解決問題，因為我一再強調，我認為這個法一定要限縮這個申報範圍</p>	<p>F (4)</p>
<p>申報對象 親屬 外國經驗</p>	<p>美國、加拿大，或是無論亞洲哪一個國家，沒有人把已成年子女列入要申報範圍的，最多就是到本人、配偶和未成年子女</p>	<p>E (2)</p>
<p>申報對象 親屬隨從等</p>	<p>對於那些高官、職等高的、需要申報的，那他的隨從人員啊、他的親屬啊，那恐怕這個範圍要稍微廣一點、要嚴一點.....把申報法的範圍縮小，但是高階的，它的隨從啊、親屬啊這個範圍要放寬</p>	<p>B (1)</p>

陽光法案立法及執行成效之比較研究

申報對象 官股代表	官股的代表，他不能，看帳戶，可是要申報財產		H (2)
	...國營事業的董監事，有部分董監事他們...呢...集體辭職，就是因為這個陽光法案的一個部分，就是財產申報的一個...原因		林專員亨然 (1)
申報對象 白手套	罰則就是跟那個一樣.....甚至如果你跟他一樣惡形惡狀，那麼你也有可能受到刑事的責任		F (2)
	把白手套還有已成年子女，或是甚至一親等的姻親把它包括在內，我有看過紅衫軍提案過，他寫的條文就是說要包括已成年的子女，還有一親等的親屬，那個，其實這是量身定做的條款	N	E (1)
	職務上受到自己控制的.....這是一個陽光法案，不是一個肅貪的法案，如果要什麼東西都把肅貪的東西的觀念都要塞進這個陽光法案裡面的話，我們執法機關會非常的難執行	N	E (1)
白手套 認定	白手套應該說.....不見得是他的部屬，所以因該是講說，協助隱匿財產，讓他規避申報的這個對象		F (3)
白手套	你協助隱匿，那你就受等同、相同的罰則		F (3)

	<p>要當白手套的人的話，他也不一定是你的隨從啊！那你這樣講的話，那你是不是這個隨從都要經過身家調查？……人跟人是這樣嗎！？我覺得不是。我覺得問題都在於你整個制度面處理的得好不好……那你要是講白手套的話，爲什麼一定要身邊的人才能做白手套</p>	HJ (7)
	<p>如果有白手套的，他可能也一輩子沒有被發現過，……而且也不要動不動就覺得，好像首長身邊的人，就一定是白手套，我覺得這個是不公平的</p>	HJ (8)
<p>申報對象 變動申報</p>	<p>(條文第 7 條，就是...當大官的人，只要信託財產，可是不一定需要提報那個變動的申報，……，而且是一次變動，那、這樣子變成大官不需要變動申報，……會不會有什麼問題？)</p> <p>他不需要信託的財產，在隔年一定要做變動的申報……變動申報，本身也是隔年的定期申報</p>	D (5)
	<p>我真的贊成變動申報，就你的財產怎麼會莫名其妙就多了一筆出來，這個需要變動申報</p>	HJ (9)
	<p>財產變動申報跟財產異常說明，這一定要做</p>	HJ (17)
<p>變動申報 金額限制</p>	<p>不要太小看那些會鑽漏洞的人，70 萬對於想要玩法律漏洞的人來講，根本不是金額</p>	HJ (10)
<p>申報對象的難處或心聲</p>	<p>夫妻的財產各自管理，那有些的部分，配偶不願意提供申報，造成最後的結果是被裁罰</p>	C (1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

	如果說，這一個部分再擴大，那麼會造成很多的困擾，在實務面的困擾，甚至未可能成裁罰得更多，造成申報人的抱怨	C (1)
	並不是反對財產申報，大部分的公職人員，而是說，財產申報，第一個申報的東西太細瑣了；第二個，後面有跟著那麼嚴重的裁罰的機制，而且，法務部認定所謂的「故意申報不實」是比較嚴謹的	E (2)
	在辦申報的時候我才曉得，我還有一個戶頭在那邊，從來沒用過，1,000 在那邊，我從來沒動用過，我實際上早就忘掉了	YK (6)
	很多零零星星已經不知道這個本子在哪裡，你不知道裡面還有錢的...他可以全部都條列，就是你申報不實。那事實上，我把那些錢通通加起來，總金額，包括郵局、包括那個地方的什麼銀行啊，加一加七八本，加起來，總金額數可能還不超過3,000 塊，然後我就可以被指控說，我申報不實	HJ (1)
牽連者眾 人才流失	主秘要申報也就算了，連這些課長都要報的時候，我們很多課長都要申請提早退休。因為他說，現在有採購法，現在也有主計制度，現在也有所謂的政風，都比較以前嚴謹很多那為什麼還要去...尤其是申報不是只申報個人，你還包括你的配偶、包括你的未成年子女，那這一塊來講，對他們來說，負荷太大，.....家裡就是已經起革命了，.....，基層人才不能留住.....，其實以這樣的都會區的公務員來	HJ (2)

	講，他相形之下是相當受苦的		
涉及無辜	如果你怕貪污，……。我覺得，以文化課來講，你今天叫他能夠貪瀆什麼東西！？		HJ (6)
無妄之災	我們是拼選舉的人，我今天就是滿身是傷、滿身是罪，我都還可能會選上，可是公務人員不是這樣子，他可能有個什麼東西的，如果沒有處理好，他一輩子就完了。等到他清明了，他退休的年齡到了，他有什麼？他有什麼？		HJ (6)
不受信任	很多人告訴我的問題，包括很多首長級的，或者是一些需要申報財產，他們說，……，他們最痛苦的，除了他們自己覺得，好像被不信任之外，最重要是他的親屬之間，不能接受這個申報。……他們有那種，強烈的感覺到被不信任		HJ (7)
	你要叫公務人員申報財產，我覺得一點意義都沒有，……，你有政風、你有人事考核……，你如果很好的採購制度，你如果很好的規範，主計的嚴格跟稽核，還有最重要的是，現在我認為是稽核制度沒有徹底啦！……公務人員最怕被稽核了啊！我們這些民選的，……你不要講罰我兩萬塊、三萬塊，你光光給我登在報紙上，我就覺得凍抹條啊！不用你處罰我啦		HJ (16)
申報內容 動態申報 門檻	金額達到一個程度，就應該要動態申報		I (1)
	每單筆三十萬以上的財產收入，就要申報		I (2)
	要申報的那些對象，薪資所得之外，超過多少金額，異動部分，要即時申報、要隨時申報		F (1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

申報內容 古董、字畫	古董、字畫.....我覺得這種洗錢的空隙，要登記	H (2)
	只要申報黃金、古董、汽車、.....、基金、期貨這一類的東西喔！縮小它那個不定價格，用一定價格很高的內容就可以了	H (5)
罰則（處罰）	違規的話，你就罰他比如說相同數額	I (2)
	依據你未申報的規模來罰（取一個比例，如：50~60%）	F (1)
	對於申報不實啊，或者是...處罰以相當的這個...比例的金額	B (1)
	要提高罰則的話，.....可能跟這個公職人員的想法，是有一點背離的，而且，按照行政罰法第 18 條第 2 項的規定，如果他的違反的義務是超過他的所得，是可以按照行政罰法第 18 條第 2 項加重的！所以是不是需要在公職人員財產申報法這邊，特別的定明要罰到同額喔，這個是有問題的	E (1)
	財產申報的這個裁罰.....目前的這個金額是高了一點	YK (8)
	用罰鍰來做為想要防弊治貪的手段，不是一個最有效的手段.....財產有異常的增加的話.....你要說明你的財產為什麼會異常的增加.....如果你財產來源不明，你又說不出來，這個時候不只是罰款，這個可能也要負刑事上的責任，就是貪污	YK (9)
罰則（處罰） 抓「重」點	這個財產申報異常增減啊，申報法規定是罰款啊、罰鍰啊，是不是據此做為防弊治貪的手段或依據啊！...啊！簡單的講	HJ (18)

	啊！抓得到大咖的比較重要啊！因為有時候是一個裁量權的問題，不在於刻意他想要貪污啊！		
查察工作	委外，就是委託就是發包，然後請民間的機構（行政助手）		I（2）
查察工作 執行經驗	幾乎沒有那種非常直接故意隱匿、來源不明的		E（1）
執法者 人手不足	在 96 年的時候，我們第 2 條的規定是大幅放寬了申報對象，……，我們法務部裡面，只有檢察官是負責這個業務，只有四個人負責而已		E（1）
執法者 業務繁重 人手不足	監察院目前受理的申報人員……業務的負擔……真的是滿重的……一旦受理一個案子的時候，包括以後如何的進行查詢，查詢之後的一些後續的一些訴願，包含處分訴願、行政救濟等等，這些程序喔，相當的冗、相當的繁複的，那這些呢，都會造成我們業務的負擔		D（3）

陽光法案立法及執行成效之比較研究

	<p>申報的人又多，然後我們又要查核那麼多人，……，我們會花很多的時間，在做實質的查核，……花很多的時間，在做後續的裁罰處分，還有行政救濟，包括我們要寫訴願的答辯，還要去行政法院…還要去後面的行政執行，全部都是我們執法機關監察院和法務部都是要一手要包的，……，我們法務部，人只有 4 個，……所屬的政風機關、構，據我瞭解，通常他們一個政風處或是政風室裡面，只有一個人負責財產申報的部分，……，所以，那個量是非常的重，所以現在沒有人願意做財產申報這一塊的工作</p>	<p>E (2)</p>
	<p>……我們這個人力也是有問題喔！這個…我們地方的選舉，是向地方的選委會申報，可是我們地方的選委會是由誰來受理的？是由各縣市的政風的主管，只有一個人，所以他也是人力上也是有困難的喔</p>	<p>A (2)</p>
	<p>現在申報的對象非常的廣，所以，以監察院來講，就是負擔滿重的，它要花很多的人力去查核，就現有的監察院人力來講，是不夠的</p>	<p>YK (4)</p>
	<p>你看我們（地方上）55 萬人，我們正式的公務人員才 269 個…</p>	<p>HJ (20)</p>
<p>執法者 窒礙難行</p>	<p>如果要什麼東西都把肅貪的東西的觀念都要塞進這個陽光法案裡面的話，我們執法機關會非常的難執行，因為，我們不知道要怎樣去查…白手套，尤其是…監察院他們有調查權，我們政風人員沒有司法調</p>	<p>E (1)</p>

	查權，我們不知道要怎樣去查，他有沒有申報到他的白手套的部分	
查察工作 後人查前人 (由別人來查)	要達到這種申報...供選民或者公民檢驗的這種目的，要增加公務員的流動率或淘汰率，因為，有流動率的時候，後面那個位置的人，就可以看到前面那個位置的人的帳戶跟單據，啊淘汰率高的時候，後面的人就有可能會去辦前面的人的...的過錯	H (2)
認定問題 人 (申報對象) 認定上的困難	E (1)
	我們監察權現在不能夠針對民意代表，但是，像這個財產申報法、像立委也必須向我們這邊申報.....從法律的觀點來看，民意代表到底怎麼樣去界定？.....所以應該還是要把民代的定義界定清楚，他到底是不是廣義的公務人員	YK (13) YK (14)
	白手套.....在認定上，都會有問題，都會有困難	H (2)
認定問題 物	上市櫃股票.....到底要以票面額來算？還是用它的市價來算	E (1)
法規配套 財產來源不明	財產來源不明罪，我認為，如果沒有把這一個相對應的法規去相互配合的話，這個財產申報法，再怎麼嚴密都沒有用。...一定要有一個財產不明來源罪，這樣的一個規範來搭配	F (1)
	財產來源不明.....法務部已經提了入罪的提案喔！已經請行政院，已經幫我們送到立法院排一讀的審議，就是要訂在貪污治罪條例裡面	E (1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

<p>法規缺失 人才流失</p>	<p>.....我們很多課長都要申請提早退休。因為他說，現在有採購法，現在也有主計制度，現在也有所謂的政風，都比較以前嚴謹很多.....尤其是申報不是只申報個人，.....，基層人才不能留住.....，其實以這樣的都會區的公務員來講，他相形之下是相當受苦的</p>	<p>HJ (2)</p>
	<p>我（指官股）只是在貢獻我的 Know How、貢獻我的經驗，啊！你叫我申報財產！！那你怎麼留得住人家貢獻智慧咧！？人家憑什麼貢獻智慧</p>	<p>HJ (25)</p>
<p>執行不力 媒體 政黨惡鬥</p>	<p>現在不是法的問題，是執行面的問題，我不認為現在的法有什麼缺失，.....問題就在於執行面，執行面到底有沒有問題？當然現在的媒體也是不得了啦！還有政黨之間的惡鬥</p>	<p>HJ (4)</p>
<p>執行不力 隱私保護</p>	<p>你又要人家財產公布，甚至又要人家信託，我覺得我都不反對，問題說，你在於保護人家的財產的這一塊當中，你到底幫人家做了多少？我都已經把一個人赤裸裸的申報給你了，你是怎樣保護我在玻璃屋內？這個我覺得是執法者、執行這個法律的人，他們要用心的地方</p>	<p>HJ (5)</p>
	<p>法律都沒有問題，都是執行面的問題，為什麼有例外？.....臺灣是立法從嚴，執法從寬。那你說這個所謂的財產申報法，你再怎麼改還不是一樣</p>	<p>HJ (7)</p>
<p>法規修正方向 官股代表</p>	<p>另外的建議就是說，官股的收入喔！因為既然是國家用官股請他去當董事的時</p>	<p>H (2)</p>

	候，這個收入的一半要繳庫		
惡形惡狀	尚須改良之處：針對惡形惡狀者		I (1)
	惡形惡狀的部分喔.....我覺得倒可以思考行政刑罰，在這裡面加上刑事的責任		F (2)
	對於那個惡形惡狀的這種不實申報，增加刑事、罰則		B (1)
增加其他配套	不要把申報法申報法當做是最大的一張王牌		I (1)
	我認為.....要立其它的陽光法案		B (1)
	如果.....只有這個申報法，我是覺得，沒有辦法達到防止貪腐的這個目的		B (1)
法規修正方向 現行法規盲點	財產申報有一個盲點，.....，一個日期的資產負債表而已，那其實我們需要一個...損益表		H (2)
	變動申報的問題，是不是有一個...譬如說以一年為期，這一年的時間當中，財產的變動去申報一次，不是每次變動都要去申報		YK (5)
法規修正方向 刪除某規範	公職候選人，是不是可以不用申報？因為他們申報不到幾個月，選上了，就要向監察院申報		A (1)
	我們建議喔！還是建議！把這個...呃...候選人部分，把這個...申報要拿掉，要取消，.....選上了要向監察院申報；他沒有選上的時候，他的政治獻金法事實上就是向監察院申報		A (2)
法規修正方向 充實員額	就監察院來講.....第一個就是人力要充實		YK (10)
法規修正方向	以財產申報來講，主管機關是法務部，就		YK (10)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

<p>權責一致</p>	<p>不完全是監察院是主管機關，那它好像變成是兩個機關，但實際上的責任是我們在負責，但實際上，權責機關又好像是另外一個機關，.....執行變成監察院在執行，但是實際上主管機關、權責機關又不是監察院，那我覺得，這個矛盾也必須要去解決</p>	
<p>法規修正方向 替代方案 財產總歸戶</p>	<p>公職人員財產總歸戶..... 如果能恢復到財產總歸戶的制度的話，我們會覺得比較... 好一點</p>	<p>E (1)</p>
	<p>講到這種申報不實喔，.....，其實就是財稅資料東西跟地政機關這樣抽查就可以抽查得到了嘛</p>	<p>H (2)</p>
	<p>財產總歸戶.....反對的理由是.....侵害到公職人員的財產的隱私權</p>	<p>E (2)</p>
	<p>.....財產的所得的資料，是有一年的落差的.....公職人員財產申報的總歸戶的資料喔，必須是要在即時的狀態.....目前，沒有一個...呃...機關整合起來做的，因為這個要耗費很多的人力和物力.....也很害怕到時候，一旦駭客入侵.....政府會不會做不當的使用</p>	<p>E (4)</p>
	<p>財稅資料都是用那一張簽單子喔，比較不會有什麼錯誤，然後只要申報黃金、古董、汽車、.....、基金、期貨這一類的東西喔！縮小它那個不定價格，用一定價格很高的內容就可以了</p>	<p>H (5)</p>
<p>選擇性立法 強制信託</p>	<p>以前是（動態申報、強制信託）二擇一，現在改成在第 7 條強制信託.....立法委員</p>	<p>E (1)</p>

	的跟直轄市議員，也是納在第 7 條的...強制信託的範圍內，那是我們法務部的版本，可是呢，立法委員在審這個法案的時候，他們自己不願意強制信託！所以才會另外訂出了這個第 8 條所謂的「變動申報」.....		
選擇性立法 財產來源不明	財產來源不明.....很多的立委，也不希望這個財產來源不明會入罪		E (1)
進一步思考	申報的制度，.....「同財共居」.....就是住在一起，啊共同用財產的這些親戚，要不要申報？.....這也是申報制度上面，困擾的問題		H (2)
其他配套法規 尚待完善 政治獻金	政治獻金他那個定義，可能要定義清楚一點。包括它的時間，是什麼時候捐都是政治獻金？還是只有在選舉的時候才叫政治獻金.....政治獻金，捐給個人的、捐給政黨的，怎麼樣去把它做一個嚴格的區分		YK (11)
其他配套法規 尚待完善 利益迴避	利益迴避法.....實在是太嚴格了.....就三等親這個問題，是不是要嚴格規範到三等親.....我覺得可以再檢討，對他親人的人權、工作權都是一種傷害		YK (11)
其他配套法規 通過立法 政黨法	政黨法，政黨法要趕快通過，政黨法當然就是對政黨財產的來源，要做一些規範		YK (12)
其他配套法規 採購法	如果你怕貪污，怎麼樣在採購法的當中，能夠更去檢查，它有什麼樣的弊病、什麼樣的漏洞、什麼樣的不周全，你去處理。而不是只是說，枝微末節的...我要去申報。我覺得，以文化課來講，你今天叫他		HJ (6)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

	能夠貪瀆什麼東西！？		
其他配套法規 採購法 主計 稽核	你要叫公務人員申報財產，我覺得一點意義都沒有，.....因為我敢說，你這樣，你可能懲戒不到那些狡猾者，但是你在懲處的這些老實人，.....你如果很好的採購制度，你如果很好的規範，主計的嚴格跟稽核，還有最重要的是，現在我認為是稽核制度沒有徹底啦！		HJ (16)
其他配套法規 平日的： 稽核 審查 研考	你寧願平常的行政稽核，絕對比你做個人的財產的申報，應該更重要。工作的稽核啦、工作的審查，這可能都比這個更重要！因為申報，你是被動式的去申報嘛！你稽核是你主動的來檢查.....重點在於說，你有沒有稽核制度，你有沒有很好的研考制度？.....重點還是執行的問題		HJ (19)
其他配套法規 平日的： 稽核 研考 瞭解基層	稽核跟研考.....請他們一天、半天來這邊，看我們在做什麼，他們就知道了 如果你真的怕人家貪瀆的話，你就常常來.....（稽核、研考）		HJ (20) HJ (23)
以身作則	第一個，以身作則嘛！.....第二個.....讓人家知道你的稽核制度在哪裡		HJ (24)
其他想法或建議	公職人員要記帳，我覺得記帳也是一個很好的方式		H (2)
道德操守	我覺得最重要的是事前的預防。就是當你政府在選拔公職人員的時候，你事先就要調查這個人的人品.....如果在用人之		YK (3)

	前，你確定這些可能會貪腐的人不會進來，這些問題就根本不必顧慮。就是對用人之前，對這個人的查核，應該要比較徹底		
瞭解基層	所以我覺得，你要擴大申報對象，應該到地方來瞭解一下，其實不要多少啦！你只要到地方上來，跟著我們一起上班個兩天、三天，你什麼都知道了		HJ（6）
	中央在執行法律的過程當中，一定要先到地方來看一看		HJ（19）
	你要推動一個東西，請你到地方來看，就是說，你要怎麼做才能夠推到底？而不僅只是在上面放放風這樣子。這個財產申報法，就像你講周邊的配套措施也是一樣，你問題出在哪裡，其實不用問我們，就自己來看，實際上來看你的整個稽核制度有沒有問題、你的政風有沒有問題		HJ（22）
授權	你中央的人才，職等都那麼高，做的事情都那麼一丁丁，手上握的錢跟手上握的權那麼多，那我們地方基層呢？.....		HJ（21）
教育、培訓	你要塑造一個廉能政府，應該是說，你在公務人員的一些訓練上面，或者是一些，你常常要有一些主動的，讓他們去進修，其實我發現他們公務原來了之後，除了剛報到的那個時候需要進修之外，就沒有機會進修了！		HJ（21）
執法態度	有時候我跟中央的一些講說，有時候不是錢的問題，真的是態度的問題！不要花太多時間在...（弄一些枝微末節的...）		HJ（25）

陽光法案立法及執行成效之比較研究

回歸民眾	要讓民眾自覺、自省嘛！懂得去要求他們到底要什麼樣的主政者比較重要，要怎麼樣的帶領比較重要。……這是一個最好的循環的源頭啊！	HJ (26)
------	---	---------

*：依提及（座談會、訪談）時間順序排列，包括表示讚同意見者。

於專家座談會與談者，將列出職稱姓名；深度訪談者，將以代號為之。

提出者括弧中的數字，表第幾次發言（發言標號）。

資料來源：本研究整理。

附錄二 公職人員財產申報法深度訪談紀要

「公職人員財產申報法」深度訪談葛監察委員永光（○監委）逐字稿

Q1：請問申報法的規定，是否達到嚇阻公務員貪瀆？或是有無達到立法精神？請談談您的看法。

A1：基本上我覺得是有。你譬如說你今年申報了財產以後，你明年還是要申報，如果你明年的財產突然有增加，這個增加是有點異常的話，那人家就會懷疑你這個財產，為什麼會增加。譬如說，你看現在媒體的報導也是一樣，某某首長，他突然財產增加了那麼多，那大家就會猜測，為什麼增加這麼多。那在這種情況之下，財產申報對公職人員，如果是想要透過不法的手段，不當的增加財產的話，會有一些影響。

Q2：請教您申報資料的公開，與隱私權如何取得平衡？

A2：我覺得他造成的影響，第一個就是：你可以看得到的就是，有些人不願意擔任公職，因為它把私人財產完全公開了；第二個就是說，財產申報跟個人隱私，我覺得就是規範的對象與範圍，如果你規範公職人員本身的話，那問題可能比較小一點，現在不但規範公職人員本身，包括配偶、直系親屬，就是你的子女，都包括規範在內，在這種情況之下，就影響了很多人去從事公職。所以就是範圍這一部份，是不是要再去考慮，我覺得是大家值得思考的一個問題。這裡面當然可以分成三部分，第一部份就是說：就是規範純粹公職人員本身；第二個就是最多，把配偶加進來；第三個就是現在的做法，就是把子女也加進來。所以這三種做法，到底是不是現在的做法要做一個修正，我覺得是值得大家思考。尤其後者看到，很多人他不願意去從事公職。因為這個，有些人開玩笑說，就變成像抄家一樣，你家裡面跟你相關的人，都要去申報，不但申報，而且還要財產信託，所以他這裡不是只有涉及到財產申報，還涉及到財產信託的問題。那一信託以後，那就是

所有你家族的財產，一點隱私都沒有了，那這個是我覺得值得再思考的問題。

Q3：接續您所談到的，請問該如何防範公職人員透過部屬或子女來做一個白手套的不法行爲？

A3：如果他是透過他的親屬、他的隨從去洗錢的話，那麼，就是在這個檢調的調查上，應該是查得出來的。就是說，如果他有洗錢的行爲，被發現，去調查的話，這一定調查得出來的。那這個都已經變成是事後再去查，我覺得最重要的是事前的預防。就是當你政府在選拔公職人員的時候，你事先就要調查這個人的人品怎麼樣？他過去（從事公職之前）的行爲，有沒有那種貪腐的傾向。這個貪腐的行爲，他不會一夜之間出現，如果一個人要貪腐，他一定過去就會有一些跡象。我們現在政府對首長的用人、安全的查核，沒有以前那麼嚴格，看考試院院長的人選，包括監察院副院長的人選，沈富雄，那不是藍綠的問題，他之前有一些走私、藥品的那種喔…這種爲什麼在提名之前，都沒有查核？所以你在用人之前，就應該對一個人要有充分的瞭解，確定他在人品上沒有問題以後，你才會去用他嘛！如果用的一個人是正正當當的人，就不必去顧慮他會不會洗錢，利用子女、利用隨從。那你看想看，一個小孩子這麼小，如果他父母每年合法的贈與他一些東西，那他的財產都要曝光，到了學校，唉唷！你好有錢喔！或者是說，你怎麼有這些東西？這對小孩子的成长也不好，對不對！？假如，我舉個例子，像譬如說我舉的這種，他現在手上有財產，他家本來就很有錢，好比說他父親原來就是企業的大亨，或者是有錢人，合法的贈與和一些擺在他的名目下面，那你現在都要曝光，那你對這個小孩子，是不是一定公平？只不過他父親做了官，他原來的財產權都曝光。當然，他現在是因爲阿扁洗錢，那另當別論啦！我的意思，我就舉這個概念來講的話，其實對這些子女來講，也不盡然是公平。何況，絕大多數的人沒有問題，貪腐的畢竟是少數人，那你如果在用人之前，你確定這些可能會貪腐的人不會進來，這些問題就根本不必顧慮。就是對用人之前，對這

個人的查核，應該要比較徹底。

Q4：關於擴大申報對象，請問您（對於各類申報人員）有沒有什麼看法？或者法規有無尚需修改之處？

A4：現在申報的對象非常的廣，所以，以監察院來講，就是負擔滿重的，它要花很多的人力去查核，就現有的監察院人力來講，是不夠的，因為這個對象太廣了。那麼，在這種情況之下，監察院希望能夠擴大這些譬如說財產申報處，包括我們調查局的人力，希望能夠擴充人力。可是立法院又有意見，在有些立法委員根本就認為，監察院的功能應該縮減，縮減你又把工作都丟給監察院，那我們人力事實上是不足的。所以在這種情況之下，不然就是增加我們的人力，不然就要去檢討現在這個申報對象的範圍要不要縮減？我是覺得，這個財產申報，基本上應該是以政務官為主，另外就文官來講，就是應該到達…應該做到次長，就是 11 職等以上，才有可能做到次長，所以，申報的對象，是不是能夠稍微再進一步的稍微減少。如果你不增加監察院的人力，申報的對象…像文官的話我是覺得，一般的文官要有問題的，不會那麼多。你看總統就知道，他才有權力去貪政府的一個錢；部長才有這個權；次長有時候都不一定，因為很多決定是要部長做嘛！不是你次長就做決定的。所以我覺得是，到副、次長這個階段，也許就夠了。那你說司、處長，你要貪你怎麼貪？你上面的都長官去核定的，做決定都是他們決定的。所以這個是文官，範圍是不是可以再稍微調整一下。

Q5：申報法加入了「變動申報」的規定，是否有需對該規定的時間、金額予以明確規範？

A5：這個也是給我們造成很多的困擾。以我個人的經驗，我們是第一次來嘛，所以就說，財產要信託，但是，你譬如說房地產，每一筆的買賣你都要申報，還有，如果你有股票，你這個股票的每一

筆買賣都要信託。那這個其實對當事人造成滿多的困擾。像我們是沒有問題啦！我現在根本沒有股票，我也沒什麼房地產，但是對於這些有少數股票進出的，他不是大宗的喔！不像有一些…他一買都是很大筆的進出，那個就是在玩股票，那像你譬如說以學者來講，買幾張，那、幾張進出，但是都要去申報，一方面就是說，它要占他時間，去搞這些手續很麻煩；另外一個呢，其實是讓銀行賺錢，因為每一筆申報的時候，要賺手續費，所以有時候我們開玩笑是，政府是在圖利銀行，你每一筆財產，包括動產、不動產，它的變動都要去報，那他幫你處理就要手續費，你就要繳錢給他。所以你剛才問這個變動申報的問題，是不是有一個…譬如說以一年為期，這一年的時間當中，財產的變動去申報一次，不是每次變動都要去申報，我覺得這個是可以考慮的。金額的大小，譬如說我們現在在申報財產，你沒有超過 100 萬你不用申報，所以你這裡講說筆 70 萬，如果要限定一個金額，就譬如說我剛剛講的，就 100 萬，100 萬之內你就不用申報，100 萬之上你就要申報，這個我覺得都可以再考慮。

Q6：申報時間（時間長短）的限定，是否達到陽光法案的目的？

A6：到達要申報的這些對象，基本上都是高階的公務員，所以實際上他的工作是滿繁忙的，而且坦白講，以我們的例子來講，我們雖然沒有什麼財產，可是我們平常也不會太花時間去注意這些東西。所以我覺得時間不是一個問題，就是說三個月這個時間它不是一個問題，三個月的時間，應該他有時間去把他所有的財產搞清楚來申報；我也不覺得太長，因為太忙了，我不可能要求就是說，兩個禮拜、一個月之內，就要把這個東西弄完，所以給他三個月的時間，我覺得是可以。

現在的問題是裁罰的問題，你申報完了以後，你如果有漏掉，我們就說你申報不實，就要罰你，我覺得這個是不太對的。我一直主張就是說，因為每個人都可能漏掉，應該要給他一個通告，就我給你一個通知，告訴你漏掉了，你在期限裡面你要補實，如果

沒有補實，我才裁罰你，這個是比較合理的，不能說我沒有通知人家說你漏掉什麼，一開始就罰了，然後就說人家申報不實。我常常舉個例子，就是說，我回國的時候，我那時候要買汽車，那時候剛回來沒什麼錢，然後就要銀行貸款，當時是問土地銀行，那我一個朋友在內湖土地銀行做事，他是一個經理，他就說，那你可以到這邊來辦消費性貸款，好我就貸了 30 萬的消費型貸款，因為貸款，你就要開戶，1,000 塊開戶。你看我回國到現在 20 幾年過去了，貸款都已經還完了，可是在辦申報的時候我才曉得，我還有一個戶頭在那邊，從來沒用過，1,000 在那邊，我從來沒動用過，我實際上早就忘掉了，這個戶頭到現在，我也沒去問，這戶頭到底還在不在？還能不能用？因為有些銀行就你呆帳多少年，就把你取消了。我想，這個我可能漏掉了，那你說因為這樣你就去處罰，實在是…我們的財產很單純，有些人是東一個帳戶、西一個帳戶一大堆帳戶，他真的可能都會忘掉，自己如果又沒有理財，沒有去…那你說，這樣就處罰他，那我覺得…應該要給他一個通告，你漏掉什麼，修補一下，如果你在期限之內沒有補正才處罰你。

Q7：請教您，有關「未依規定期限申報、信託」還有「申報不實」，請談談您的看法。

A7：這個跟剛才那個差不多，一樣。

Q8：請問您認為，申報法的罰則是否妥當？

A8：有一些人是認為說，罰則太高了啦！那這個罰則高，是跟你的罰不合理。譬如說，以前有一個案例是，好比說，他是鄉長的兒子，到鄉公所做事，他在這個鄉長的任內升遷，這個升遷也不是因為他是鄉長的兒子才升遷，可能是當然他表現不錯，可能是當然年資到了，他要升遷，那這裡面就涉及到一個利益迴避的問題，就是說，鄉長的兒子，在他任內可不可以升遷？甚至於鄉長的兒子，

可不可以在鄉公所做事？這個能夠引起很多的爭議，那以前就是有過這種案例去罰鄉長，那這個鄉長當然就覺得他很委屈。我剛剛講這個是涉及到利益迴避的問題，那，談到利益迴避這個部分，我就覺得，這一部份也有很多的問題，所以財產申報也是一樣，就是說，財產申報的這個裁罰，有些人是覺得說，目前的這個金額是高了一點，這就我剛剛講的，你裁罰合不合理？我認爲高是因爲覺得不合理，才會覺得它高，所以，怎麼樣讓罰則變得公平，這跟我剛剛講的，第一個，有沒有盡到告知的義務，就是，我們不能三個月之內，他弄完了之後，就認爲說，漏報的就是不實申報，這個不實申報，我覺得定義上應該要從寬來處理，就是在告知完了以後，你還是沒有盡到申報的義務的時候，我才說你是不實申報，而不是說，馬上就認定他是故意的。這個我覺得是應該是這樣是比較合理的。

Q9：財產增減的罰鍰是否能做爲防弊的手段？目前的規定是否合理？

A9：其實，用罰鍰來做爲想要防弊治貪的手段，不是一個最有效的手段。譬如說，假如他今天真的是貪污，財產異常的增加，好比說增加了 1 億，但是你罰款譬如說給他罰 1,000 萬，他還是賺 9,000 萬，所以重點我覺得不是在罰款，這樣的話，並沒有辦法去防止他貪污。而是，如果，財產有異常的增加的話，這個就是我們談到不明財產來源的法條要再訂定，你要說明你的財產爲什麼會異常的增加，如果能夠說明得合理的，我們憑什麼罰你？如果你財產來源不明，你又說不出來，這個時候不只是罰款，這個可能也要負刑事上的責任，就是貪污，我就認定你是貪污，你要付刑事上的責任，在行政上，這個人還能不能用？這個就要考慮了！那這樣才能去嚇阻這個貪污，不是只有罰款，我賺得越多，我罰那些錢有什麼關係？所以我覺得那個不是一個最有效的手段。

Q10：請根據您自己，業務上或者是申報的經驗，談談您的看法，又

請教，如何能使申報法更加落實？

A10：就監察院來講，我剛剛提過了，第一個就是人力要充實，因為現在…就是說，把所有的陽光法案，全都用到監察院來，就原來不是我們的業務，現在全部用過來了，讓監察院就覺得，這個人力上有不足，所以充實人力是一個。

第二個，在職權跟功能上面，譬如說以財產申報來講，主管機關是法務部，就不完全是監察院是主管機關，那它好像變成是兩個機關，但實際上的責任是我們在負責，但實際上，權責機關又好像是另外一個機關，這個我覺得是有一點不太合理的，你要就是，譬如說法務部，你法務部拿去嘛！你就去弄嘛！或者是，不然你就全部交給監察院，然後充實他的人力來賦予他這個業務。那這個業務又吃力不討好，都是得罪人的事情，所以執行變成監察院在執行，但是實際上主管機關、權責機關又不是監察院，那我覺得，這個矛盾也必須要去解決。

Q11：請問，如何充實申報法？（除了人力的問題，法規上有沒有應該加以修正之處）

A11：我們現在面臨的問題，法規上譬如說，就是政治獻金法，譬如說喔！像立委他們，報紙上有登過啦！就是他們去募款的時候，有一些公司行號捐款給他們，那這裡面就是一個規定就是說，你這個公司行號的捐款，必須要證明自己不是那種…譬如說快破產了，就是，公司必須是賺錢的才能捐，那種快要破產了、經營不善的，或者是有債務的公司，不能捐，捐了以後，你拿這種公司的錢，你必須要受處罰。那立委去募款的時候，他怎麼知道這間公司是經營不善的還是…？那就會變成說，到了我們監察院，我們去罰立委，立委有的就拒絕繳交罰款，那能怎麼辦？那這個是法律本身的不完善，所以你要去修改政治獻金法。另外譬如說像阿扁的按可以看得出來，他都說這些洗錢的錢是政治獻金，所以我們在規範政治獻金的時候，怎麼去定義政治獻金？是不是只有

在選舉的時候所收受的人家的捐款，才就政治獻金？還有，我們現在有一些限制，譬如說，你捐政治獻金的時候，公司最多能夠捐多少錢，那這些人都超過了嘛！都（捐）上億的！都已經超過了嘛，那這些都已經不叫做政治獻金。所以政治獻金他那個定義，可能要定義清楚一點。包括它的時間，是什麼時候捐都是政治獻金？還是只有在選舉的時候才叫政治獻金？

第二個，你可以看得出來，就是說，現在的政治獻金，譬如說都捐給阿扁去了，但有時候人家是捐給黨的，只是叫你阿扁來收受，可是現在全部都變成阿扁個人的錢。所以這個政治獻金，捐給個人的、捐給政黨的，怎麼樣去把它做一個嚴格的區分。還有政治獻金的收據，你看阿扁都沒有開收據，但企業家有些人認為，你應該開收據給我啊！所以就把人家吃掉了。所以像這些，我覺得在政治獻金法裡面，都應該做嚴格的規範。

還有一個法案，就是利益迴避法，我們監察院來了以後，他們來跟我們簡報利益迴避，坦白講，我們絕大多數的委員的一致的看法就是說，早知道這樣，就不要來當這個…因為這個利益迴避法，有時候實在是太嚴格了，譬如說像監委、政府的部會首長，你只要在這政府機關做事，你的三等親之內，都不能從事跟政府業務有關的這些工作，這個太嚴格了，你看馬英九他們家的例子就是，他的姊姊，工作必須要辭掉；那你說劉兆玄他們家的例子，他的哥哥，原來在那個公司的那個工作，可能本來就在跟政府打交道，那現在因為劉兆玄做院長，這個公司喔！不是你個人，這個公司都不能跟政府有任何的交往，也不能去取得他的計畫，或者是業務有往來。所以，這個東西我覺得是有一點非常嚴格，嚴格到有時候，是不是近乎不合理，就三等親這個問題，是不是要嚴格規範到三等親？那這樣子的話，人家到政府機關做事，可能他三等親裡面很多人就都必須要辭職，這個我覺得可以再檢討，對他親人的人權、工作權都是一種傷害。

Q12：有無其他配套措施，可以跟本法配合，以達陽光法案之目的？

A12：其他的配套措施，就是像政黨法，政黨法要趕快通過，政黨法當然就是對政黨財產的來源，要做一些規範，這個可能會有一些幫助。

Q13：有無其他可以補充、賜教的意見？

A13：主要是我們監察權，我們監察權現在不能夠針對民意代表，但是，像這個財產申報法、像立委也必須向我們這邊申報。這裡面，從法的觀點上來看，有點矛盾就是說，我們監察院是監督中央到底方政府所有公務人員，但是過去我們把民意代表排除在外，那就代表，不認為民意代表是所謂的「廣義的公務人員」，可是你財產申報法，民意代表又要向我們報，那就表示說，他又是廣義的公務人員的規範範圍之內，這中間就有一點矛盾。所以，從法律的觀點來看，民意代表到底怎麼樣去界定？

Q14：所以，這個方面，會不會對監察院造成什麼樣的困擾？

A14：會啊！有時候立法院就會有意見，啊呀！我要把你們的預算，我要怎麼樣…。因為財產申報的問題，有時候立法院會有一些意見，這媒體有時候會做文章，說監察院是不是要報復，所以就針對民意代表，針對立法院的立委，這些立委的財產申報就挑剔啊…類似這樣。所以應該還是要把民代的定義界定清楚，他到底是不是廣義的公務人員。

「公職人員財產申報法」深度訪談板橋市江市長惠貞（*市長）逐字稿

受訪者：我大概昨天很快的翻了一下你的題目。我們應該是民國八十幾年就通過這樣的法案嘛！

訪談人：82年。

受訪者 1：82 年那年剛好是我當國代的那一年，就是 81 年開始有第 2 屆國代，那、那時候我當了 9 年的國代，所以，事實上，財產申報了好多次。

我印象最深刻的就是，那時候剛開始有財產申報法這樣的法令的時候，其實那個時候，我也曾經吃過一個悶虧，就是說，其實我跟我先生一直都是…也沒有做什麼特別的投資，也沒有去什麼借貸關係，幾乎都很少，幾乎都沒有這樣的現象。可是呢…我們在…結婚以前，因為我們在東山高中教書，所以那時候、我印相當中，東山高中開始有所謂的開帳戶，然後把你的薪水直接匯到帳戶，所以後來 OK，我在東山高中的時候，然後再到我到國民大會的時候，反正那個時候因為生活圈的不同嘛！那時候我又搬到 TC（某鄉鎮市），後來呢，又有機會又搬到 BC（某鄉鎮市），那這中間你就一定會因為生活的方便，你就會在附近開一些帳戶啊，因為帳戶沒有像現在這麼方便，以前是這一家開就是在這一家，沒有什麼提款機，那時候什麼都沒有。我記得那一次喔！哇～！印象很深刻，那真的剝膽、剝咧等！就是，那個時候他有所謂的檢查嘛！那我們被抽到了，算滿幸運的 OK！結果呢，零零星星的說我們申報不實，我們哪有什麼申報不實！？原來！就我已經離開了那個很多的地方、很多的單位，然後很多零零星星已經不知道這個本子在哪裡，你不知道裡面還有錢的…他可以全部都條列，就是你申報不實。那事實上，我把那些錢通通加起來，總金額，包括郵局、包括那個地方的什麼銀行啊，加一加七八本，加起來，總金額數可能還不超過 3,000 塊，然後我就可以被指控說，我申報不實。喔～！那個時候真的就覺得，什麼叫做「財產申報法」，那個時候很火啦！老實講，就是說，你到底要防我什麼！？你真正的大尾的抓不到，只處置這些，那你要知道，我們政治人物，基本上很簡單，你在報紙上，尤其如果你當初的監察院沒有處理好的話，你這個名單一公布，他也不知道你是大咖、小咖什麼咖的，反正全部都登出來，誰都是財產申報不實。喔！老實講，那真的叫做「曾參殺人」！那個時候就真的很不滿意這個法令，老

實說，那個時候對這個法令真的是深惡痛絕，就會覺得說，這是什麼東西啊！我當時第一年申報的心情，剛好那個遭遇。那後來，監察院財產申報處的教我們，你們就到國稅局，申請你們的財產總歸戶，因為我每年報這個東西，都是我先生在報的，那時候我先生還在學校教書，我們生活很單純，所以他就乾脆到財產總歸戶那邊申請出來，然後就開始往前推，這筆錢我可能在這裡、在哪個本子。啊從此以後，剛好也都沒有被抽到，所以到目前為止，也都相安無事。所以一直到今年喔！好像我們財產申報，擴及到公務人員的…

訪談人：10 職等，然後還有一些可能就是相關的…

受訪者 2：不只 10 職等，如果只是 10 職等，那還沒事，最主要是包括比如說我們文化課長、建設課長、工務課長、主秘要申報也就算了，連這些課長都要報的時候，我們很多課長都要申請提早退休。因為他說，現在有採購法，現在也有主計制度，現在也有所謂的政風，都比較以前嚴謹很多那為什麼還要去…尤其是申報不是只申報個人，你還包括你的配偶、包括你的未成年子女，那這一塊來講，對他們來說，負荷太大，尤其公務人員做久了之後…我就跟他們講，有什麼好害怕的！？我已經申報財產申報十幾年了都沒事，然後他們就跟我講說，市長，你不瞭解，我們家裡就是已經起革命了，所以那個時候，我還特別去跟縣政府的政風主任，跟他講說你這個部分，你要是要這樣做的話，我只能跟你說，基層人才不能留住。我現在最深刻的感觸是這樣。那你第一個題目，問我說，是不是達成了那個核心精神、嚇阻啦、或者公務人員的貪瀆的部分…我認為，如果沒有這樣的財產申報法，也許會有一些走樣，但是有了之後，其實我也不認為它有什麼實質的價值，因為事實上，我覺得啦！其實…簡單的講，其實我們在基層，我們都很清楚，錢如果會有狀況，會有狀況在哪，其實以這樣的

都會區的公務員來講，他相形之下是相當受苦的。

訪談人：所以這個法，等於是說造成一些麻煩，或者是人才的流失。

受訪者 3：對！那還有就是，我覺得很大的那一塊，應該是說，爲什麼民意代表要有所謂的建設建議，其實這一塊才是最大的弊病在這裡，還有民意代表跟城鄉之間的勾結，那一塊才是最嚴重的。因爲他們是監督單位，但是也想成爲主導單位，可是這一塊，包括政風也好，包括各級機關也好，對這一塊大家都是禁口不談，只要你預算凍好好的過、讓我好好的做就好了，我想包括行政部門、上至行政院都是這樣，就這一塊才是最大的漏洞。政府流掉的不必要的開銷跟經費，其實是在這一塊。我自己從中央一路到地方上來，我覺得，尤其現在又進入到所謂的行政部門，我覺得這一塊是最糟糕的！

訪談人：接著請教您，財產申報跟隱私之間，應該如何取得平衡？

受訪者 4：因爲我們現在又很重視所謂的人權，可是我覺得人權好像又有選擇性。不好意思，我不是想講到政治上的話題，但是這的確是個觀察點，就是說，我們也曾經到法院去幫人家作證過，甚至也被人家告過，我們什麼時候可以把光碟騙拿出來給大家檢視？我從來就不知道，我們在這次的前總統我們才知道，原來在偵訊庭當中的東西，律師還可以拿出來檢視、還可以拿出來公布，所以，我的意思是說，現在不是法的問題，是執行面的問題，我不認爲現在的法有什麼缺失，因爲再怎麼訂，一定都只會是一個公約數而已，不可能是面面俱到，那是不可能的。但問題就在於執行面，執行面到底有沒有問題？當然現在的媒體也是不得了啦！還有政黨之間的惡鬥，我覺得都是這個法令很容易扭曲的…

很重要的因素。

訪談人：等於是說，看執法者怎麼去執法，才能避免掉隱私的一個問題。

受訪者 5：對！對！你就像說，臺灣現在有那個對於性侵的那個特別門診，有什麼比較隱私門診的，我不客氣的講這種話，其實這個都是善美良意嘛！可是爲什麼就執行的時候，沒有辦法像外國那麼樣子的去注意到那一塊？你又要人家財產公布，甚至又要人家信託，我覺得我都不反對，問題說，你在於保護人家的財產的這一塊當中，你到底幫人家做了多少？我都已經把一個人赤裸裸的申報給你了，你是怎樣保護我在玻璃屋內？這個我覺得是執法者、執行這個法律的人，他們要用心的地方。因爲我們不能不遵守、我們沒有不遵守的餘地，我們也沒有去反抗的餘地啊！就是你叫我報，我就要報。你要我赤裸裸的報給你，你也要保護我在玻璃屋內是安全的。

訪談人：權利義務之間要…

受訪者 5：你不能只要求我。

訪談人：第二個部分，請教您有關於一些申報法的對象及規範的相關問題。那…

受訪者 6：擴大對象的部分，我只是想說，真的啦！有的真的要認清楚，不要…像他本來政風…本來縣政府叫我們說，你只要有管理公產的話，你就要那個。那我們同仁很倒楣吔！比如說你知道嗎？

譬如說文化課的東西或者哪一課的東西，那種東西，你如果沒辦法登記，就是登記在誰的名下，就登記在你課長的名下，課長就因為這樣子就要申報，這個是莫名其妙呢！你應該是說，你怎麼在採購法這一塊，如果你怕貪污，怎麼樣在採購法的當中，能夠更去檢查，它有什麼樣的弊病、什麼樣的漏洞、什麼樣的不周全，你去處理。而不是只是說，枝微末節的…我要去申報。我覺得，以文化課來講，你今天叫他能夠貪瀆什麼東西！？而且我覺得啦！有些要有金額的那個…我們現在的金額是愈訂愈低喔！我倒想說，真的一個公務員喔，我常跟我們同仁講一句話說，你看我們鶯歌鎮的鎮長，不管發生什麼貪瀆、貪污、不管發生什麼事啊！他都可以三進三出監牢，他還是可以選上。我說，以我們是拼選舉的人，我今天就是滿身是傷、滿身是罪，我都還可能會選上，可是公務人員不是這樣子，他可能有個什麼東西的，如果沒有處理好，他一輩子就完了。等到他清明了，他退休的年齡到了，他有什麼？他有什麼？所以我覺得，你要擴大申報對象，應該到地方來瞭解一下，其實不要多少啦！你只要到地方上來，跟著我們一起上班個兩天、三天，你什麼都知道了。不要在中央那邊，動不動就訂個法令啊、或莫名其妙，基層的人就…基層喔！是公公婆婆很多啦！中央是亂搞沒人管，只要能夠搞定立法院就沒事。這是什麼行政單位！？我是很不以為然。你看我們喔！光光要申報一個最有利標，都要被管制，更不要講說限制性招標。限制性招標還要層層上報，那你像中央，哪一件事情有像我們這麼嚴謹？應該都沒有。反正就像人家講說…這個不公平嘛！

訪談人：也就是說，中央地方之間，一方面存有一些不公平…一方面…
執法者…應該說，立法者要來瞭解一下地方…

受訪者 6：他們自己立法者，他們自己也是執法者，那我們既不是立法者，不能夠參與意見，我們也不是執法者，也不能去修正你的

意見，就只有忍受了，啊，忍受的結果是，其實你這個立法，其實沒有貫徹得很好。

訪談人：那再來就是…

受訪者 7：申報的主體對象…所屬的親屬、職務上的隨從人員…

訪談人：就是一些白手套的問題。

受訪者 7：現在很簡單啦！你真的要當白手套的人的話，他也不一定要是你的隨從啊！那你這樣講的話，那你是不是這個隨從都要經過身家調查？隨行秘書都要經過身家調查、都要什麼的。還是說，這些隨行人員都要政府…的那個政風指派！？人跟人是這樣嗎！？我覺得不是。我覺得問題都在於你整個制度面處理的得好不好，而不在於說…譬如說，簡單講，我們以前國大出門的時候，他也不檢查行李，也不檢查人，就讓我們從公務部門出去啊！其實我不以為然喔！我從以前我就不以為然，為什麼公務部門出去，我們就不用被檢查！？起碼也要被 X 光一下嘛！被怎麼樣一下嘛！以前沒有吧！所以後來過了幾年之後，那個時候，我在當國代的時候，有一個國代，他就常常這樣出去，因為國代的身份，他就不用被檢查，現在有沒有改我不知道，因為我們現在鄉鎮市首長，是一定照檢查，可是國會議員、立法委員這種…甚至於政府的高官、官員，甚至於總統、甚至於他的子女，行李誰被檢查了？然後那個時候我們的國代裡面，在我那個時候還當國代的時候，有一個國代他就這樣常常出出入入，就是因為出入太頻繁了，所以才被懷疑說有問題，才發現原來他出門的時候，他的褲管理面全部都是海洛因，那這就很扯啊！所以我講，法律都沒有問題，都是執行面的問題，為什麼有例外？常常動不動就這個例外、那

個例外，你總統什麼時候被檢查？那個上空軍一號的東西不用被經過 X 光機，你不被打開來翻，那你起碼一定要有什麼樣的檢查。我是覺得，這個東西…有太多的不可思議讓我們覺得，臺灣是立法從嚴，執法從寬。那你說這個所謂的財產申報法，你再怎麼改還不是一樣，哪有什麼問題。所以你所謂的親屬、職務上的隨從人員，其實現在喔，我自己是沒有這種的問題，但是我反應很多人告訴我的問題，包括很多首長級的，或者是一些需要申報財產，他們說，他們要去申報…親屬的最大問題來自於說，譬如說，本來他只是一個簡單的公務員，譬如說我們這些課長，一輩子簡單 20、30 年的公務人員，從來沒有人知道，他加祖產這麼多，他也承認那個不是他賺的，但是那個是他祖先一路這樣傳下來的，可是他財產申報，他一個也逃不掉的時候，突然間，他就覺得他們家很有被威脅的感覺，而且公務人員本來就很怕死，不像你這麼好膽的！

訪談人：可能也不是那個…可能比較在乎隱私權之類的啦！

受訪者 7：所以他們說，他們最痛苦的，除了他們自己覺得，好像被不信任之外，最重要是他的親屬之間，不能接受這個申報。所以我那時候就笑他們啊！啊我那個時候國代就申報了 9 年，我現在市長也申報了幾年，我都不覺得怎麼樣，反正該怎麼報就怎麼報。可是他們說，市長，他們一輩子，已經覺得已經快到退休，因為已經當課長都快要到退休年齡，才要被迫去報這個申報這個東西，他說他們真的沒有辦法接受。不但他沒辦法接受，他們家人也沒辦法接受，連他們的孩子都不能接受。他們有那種，強烈的感覺到被不信任。那你要是講白手套的話，為什麼一定要身邊的人才能做白手套？

訪談人：那麼請教市長，您認為有沒有什麼可以去除白手套的方法？

受訪者 8：我講一句比較不「科學」的話，就要看你是好運還是歹運了。如果歹運就是被發現，如果有白手套的，他可能也一輩子沒有被發現過，我覺得這好像靠運氣。所以我們也知道，哪些人怎麼樣、怎麼樣，怎麼可能會這樣？近日內迅速會累積財富什麼的，對不對！？那但是問題是，就好像人家常講嘛！警察要抓一個壞人，經查都不知道壞人早就在他身邊了，那個民眾都知道壞人是哪個，一樣的意思啊！這個好像是臺灣的民俗風情，才會這樣。大家都知道，哪一些是哪一些人的白手套啊！哪一些是哪個人幹嘛的，可是…好像就是，好運，他就過關斬將，一路去；啊歹運，他就是被發現嘛！而且也不要動不動就覺得，好像首長身邊的人，就一定是白手套，我覺得這個是不公平的。

訪談人：那再請教…

受訪者 9：你說變動申報喔！我真的贊成變動申報，就你的財產怎麼會莫名其妙就多了一筆出來，這個需要變動申報。啊至於變動申報的時間，這個…我覺得，看怎麼規定就怎麼做啦！

訪談人：所以，實際上您沒有太大的意見，還是…

受訪者 10：至於金額的大小，我覺得……單筆 70 萬？我覺得單筆 70 萬的話…

訪談人：那是譬如說 70 萬

受訪者 10：我知道啊！我的意思是說，如果 70 萬算大錢的話，那也太遜咖了吧！像我公所，我每年要出去的預算，金額是 26 億來講的話，如果 70 萬就算是我貪污，就算我要怎麼樣的話，那未免也太小看我了把！？如果真的想玩的話，你說這個東西…。所以這個金額是一個學問啦！就看專家學者怎麼訂，但是我要講一句話就是說，不要太小看那些會鑽漏洞的人，70 萬對於想要玩法律漏洞的人來講，根本不是金額。

受訪者 11：那所謂的申報時限…就所謂的多久以內一定要報…這個我覺得無差啦！你要一個禮拜內要報，或是三個禮拜內要報，那個無差啦！要報就是要報啊！你說一年申報一次是嗎？喔！取得身份…我覺得這個無差啦！反正你本來要報就是要報啊！只是早報晚報的差別而已啊！

訪談人：就是，對於新進的公務員，他可能三個月內要申報財產，那就像剛剛市長您講的，他們可能都還不瞭解他們自己有哪些財產，然後就申報，後來被發現說，你還有財產沒有申報，然後就被認為說是申報不實。

受訪者 12：沒錯！沒錯！就像我剛剛講的，我們也不知道那個東西也要報，現在好像有修正規定，多少錢以上你才要報，聽我先生講，譬如說你的現金金額 100 萬以上，我不曉得今年有沒有改，曾經啦！不曉得是去年還是前年，法令有一個總存款不超過 100 萬，可以不用申報。所以我印象當中，是過去幾年我在申報的時候，那一欄我都不用報嘛！因為，再多的儲金簿裡邊，加加總總，我都不會超過 100 萬，所以那幾年我都不用報。

訪談人：有的人可能是像剛剛講的，那你可以趁這個時候，把你的財

產去轉嫁給自己的子女之類的，所以，時間上，有些學者可能會覺得太短；有些覺得太長。

受訪者 13：喔～可是我覺得說，這個要考慮到呢！比如說有些人在講，哪些人財產那麼多？你像以我到我現在這個程度來講，只要我不包紅、白包，因為我們最大的開銷是包紅包、白包，你說以我現在當市長，我一個月 8 萬多塊來講，我幾乎不用吃飯的錢啊！我如果每天這樣埋首工作的話，我根本沒有開銷，沒有時間去花費的，如果我再不去買幾件新衣服，我衣服的錢幾乎都是存下來的。那你說以我一個月 8 萬塊來講的話，如果我 2 萬開銷在這裡有的沒有的，6 萬的話，那我一年 12 個月就可以存幾十萬，所以 100 萬對我來講，應該不多吧！就像說，你說，馬總統他的財產幾千萬，我覺得那不多吧！他的薪水早就是一個月幾十萬的人吧！而且他，簡單講，吃都吃四方啊！我們都到處做，到處吃，除非我們請人家吃飯，像以我來講，我幾乎不請人家吃飯的，我那錢幾乎都存下來的，那你說，我幾乎沒有開銷啊！所以你說我的財產…比如說一年能夠存個幾十萬，那不是難事吧！如果說，我今天家庭成員又那麼簡單的情況下，……我如果不包紅包、白包，畢竟這跟南部不一樣，南部可能動不動就要紅包、白包，那我們可能人道比較重要。那像我們公家，可能都還有編一些特支費啊，因為都可以拿這些來包紅包、白包，所以，你要講說花到我自己本俸的，其實機會不大吧！如果不是開銷在家裡的話，其實那部分不大吧！……縱使要送一些小禮物要幹嘛，這些公家都有編列預算，所以如果家裡、孩子沒有開銷的話，其實我根本不需要開銷。所以我覺得，在申報財產的時候，你不能說看一個公務員，吧！啊怎麼一下子就兩百萬、三百萬，我覺得，那是因為他沒地方花，我不會認為說，他是因為貪污而來的。

訪談人：所以您基本上對公務人員，採取信任的態度。

受訪者 14：你像以我們公務人員來講，公務人員很節儉吔！有時候我看他們在花錢，我說，厚～這個也在計較。我常常看我們同仁，那個房屋貸款常常再換銀行，我說，你幹嘛常常換銀行？他說比較啊！這一家跟那一家差的利率多少，就這樣換來換去，我說，你們真的吃飽太閒…他們一點點他們都要去計較！所以你說公務人員，你說他財產裡面有個…所以你看看喔！我們國內出國最大宗的子弟，是公務人員的子弟，他就把他一輩子所賺的，提供給他孩子去外面深造，啊爲什麼他們有這個錢？我覺得合理啊！他不要透過貪污貪瀆，他就可以有這些錢，因爲他沒什麼開銷。

訪談人：再來請市長您談談，有關逾期申報或申報不實的罰則…

受訪者 15：……我覺得這個罰則多少都沒關係啦！重點是你希望他乖乖申報嘛！我不會太去有什麼看法或建議，反正這只是一個希望你誠實申報的手段而已。

訪談人：罰則規定那些錢，就是像市長您剛剛說的，有些公務員家裡可能也沒什麼開銷，那你給他罰個幾十萬、幾百萬，他可能一輩子的薪水，大概都沒了，所以才會有這樣的問題，有的人覺得說，處罰得那麼一點點，罰太輕，所以…

受訪者 16：…所以，你講到一個重點，你要叫公務人員申報財產，我覺得一點意義都沒有，…真的！我覺得以公務人員來講，你有政風、你有人事考核…其實如果真的是…當然啦！如果你今天訂定這個法律，對公務員申報財產的這一塊，你認爲說，希望不要掛一漏萬，你寧錯殺一百，你都不要漏掉一個，如果你的態度是這樣，把每個當賊的話，那我沒有話講，…因爲我敢說，你這樣，

你可能懲戒不到那些狡猾者，但是你在懲處的這些老實人，…這就是剛剛講的重點，你要這些公務人員，你罰再多，沒有錯，他是嚇死了沒錯，可是這些人又會怎樣！？變不出把戲（臺語），你如果很好的採購制度，你如果很好的規範，主計的嚴格跟稽核，還有最重要的是，現在我認爲是稽核制度沒有徹底啦！…稽核制度沒有徹底啦！你如果稽核制度徹底的話，也不會這樣，對不對！？公務人員最怕被稽核了啊！公務人員不要講什麼，被申誡一次就哇哇叫了！還需要他小過、大過嗎？…所以我是覺得說，你要怎麼樣去面對公務人員？你這個態度，我覺得很重要！你要說我們這些民選的，在地方上走江湖的，你說我們這一些，你規定我們怎樣、怎樣，我也很痛！因爲我覺得，我不是做企業出身的，我也不是做商業、也不是做建築業出身的，你不要講罰我兩萬塊、三萬塊，你光光給我登在報紙上，我就覺得凍抹條啊！不用你處罰我啦！對不對！？所以這些罰則，我覺得是個手段啦！應該是，要看你怎麼去面對這些基層公務人員。尤其，不是講一句話嗎？政策的錯誤比貪污更可怕，貪污不應該嘛！但是，如果說一個政策是錯的，它所造成國家公帑嚴重的…那個找誰賠？找執政者賠嗎？

訪談人：不曉得要找誰賠。

受訪者 17：對呀！找誰賠？可能他任期滿了，他也走人啦！縱使任期沒滿，縱使明明知道他這樣的政策錯誤，lose 掉很多錢，或者做了很多不應該的事了，他還是有機會當選啊！…你不覺得，公務人員，真的要懲處到一個人很難嗎？我到這邊才發現，那種天天不上班的，然後他的主管，實在只會作爛好人，不敢記他曠職的，這個的結果，那個主管絕對倒楣，絕對不是那個蹺班的倒楣。我是覺得，我真的進到公務系統來，我真的大開眼界！我是覺得，國家對於公務人員保障到是可以啦！但是也凌遲到可以啦！我覺

得真的很糟糕啊！罰則是否得當喔！？我覺得…如何有效防止刻意規避喔？這個問法律人吧！？問我們這種不是法律人的，實在不知道怎麼說。財產異常是需要啦！就是說，財產變動申報跟財產異常說明，這一定要做啦！如果你真的想財產申報的話，做這一塊的話，…最重要你要保佑啊！保佑以後監察院還在啊！你看是不是監察委員這麼多年不在了，那、財產申報法，有跟沒有是一樣的啊！申報，但沒有人抽查，對不對！？這幾年不是這樣嗎？還有就是說你說嘛！你要真的要講的話，上游的你說監察委員，有的根本不像監察委員。

訪談人：這一部份…怎麼說？

受訪者 17：監察委員，你覺得現在的監察委員素質一定好嗎？

訪談人：這個…我就不太瞭解了！

受訪者 18：啊！對呀！所以這個也不在我們今天討論的範圍，但是這個源頭就在監察委員，監察委員是要肅清政風嘛！對不對！？那監察委員自己本身咧！？看來都有經過一些審核嘛！經過一些個人背景資料的審察嘛！是有啦！但是…爭議性多的也不少啊！然後他說…這個財產申報異常增減啊，申報法規定是罰款啊、罰鍰啊，是不是據此做爲防弊治貪的手段或依據啊！…啊！簡單的講啊！抓得到大咖的比較重要啊！因爲有時候是一個裁量權的問題，不在於刻意他想要貪污啊！

訪談人：第四部分就是您個人經驗的部分。就像您剛剛開頭講的，您的申報經驗，然後…

受訪者 19：我覺得，就個人來講，因為老實講，每年也不是我自己申報，都是我先生幫我申報的，那…你說有些什麼特別的問題，我倒沒有去特別感受到，只是說在地方層級部分，那…你在愈基層的部分，那我想…呃，中央在執行法律的過程當中，一定要先到地方來看一看，你寧願平常的行政稽核，絕對比你做個人的財產的申報，應該更重要。工作的稽核啦、工作的審查，這可能都比這個更重要！因為申報，你是被動式的去申報嘛！你稽核是你主動的來檢查你這個業務對不對嘛！比如說，去年的那個颱風來的時候，不是說中南部很多座橋都那個了嗎？就像我們常常在笑水利署啊，我們北部是不需要笑，因為北部的工程人員其實都滿滿高竿的，就是說，你中央補助給我們的錢，我們都有能力去規劃、能力去執行，能力去做這個橋、去做這個嘛！那你就像…去年的雲林，不就講一個笑話嗎？中央早就把錢每一年給他們幾億、幾億，然後通通都連委託設計都沒有嘛！然後就一路拖拖拖嘛！所以！重點在於說，你有沒有稽核制度，你有沒有很好的研考制度？你的研考在哪裡？對不對？啊為什麼會造成中央跟地方人才差那麼多、斷層差那麼多？好吧！既然你中央給地方這個錢幾億了，他沒有委託設計的能力、他沒有執行的能力，那你中央來幫他啊！那你沒來幫他，只是把錢丟給他，啊等到水災來了才說，啊前早就給你了是你沒做！ㄟ！這是什麼話我們聽不懂地！…簡單的講，你中央你要管，你要知道怎麼樣去管，因為錢在你手上，權也在你手上，其實對我們地方建設來講，我們最瞧不起的是，中央錢不給，然後嘴巴只會講、只會管…其實法律制度早就有了啦！都嘛不缺失，只是說，變成是…

訪談人：還是執行的問題。

受訪者 19：對！

訪談人：另外請教市長，因為像陽光法案不是只有財產申報法，而是還有一些利益迴避法、政治獻金法…就、就跳脫了我們今天講的財產申報法，就您所瞭解，請教您覺得，整體而言，有沒有需要改善的地方？

受訪者 20：對啊！我就覺得很奇怪啊！以前大家講，陽光法案要配套啊！所以除了財產申報法，還要有遊說法、政治獻金法、利益衝突迴避法…好像…這些好像都有了地！可是問題好像都還沒解決，為什麼呢？我覺得，問中央吧！就是說，問立法跟執法單位吧！問我們可能問不出個所以然。問他們啊！我剛剛講過啊！錢啊、權啊！立法、執法都在你們手上，為什麼會搞成這樣？你問我們基層，我們基層哪裡知道？你每天、每一個月，每一個公文都是急急如律令下來啊！就不斷的發文下來啊！啊為什麼東西會沒做好？或者執行不好？不是問我們啊！問中央啊！你們這個稽核跟研考的東西在哪裡？研考不是應該躲在象牙塔裡面地！有沒有來過我們基層？譬如說我舉個例子，像我個人，我對於健保局也很有意見啊！設備要我們自己、人員要我們自己…你健保沒有我們鄉鎮公所，你以為健保局做得起來啊！？對不對！？啊、那每年，他們在分那個什麼紅利…四個月、幾個月的時候，我們公職人員有沒有被分到？沒有地！沒有地！啊我們公所要幫你養人養多久啊！？你充其量只是給我們幾個人的薪水，譬如說，以前哪！光光健保在推動的時候，我們全公所，你下去看 1 樓的健保櫃臺有幾個？8 個健保櫃臺，你只給我們一個員工的薪水。那你現在實行國民年金的時候呢，你給我們 4 個人的薪水…很奇怪呢！標準在哪裡？我不知道！國民年金可能只是一下子而已喔！而且很奇怪喔！健保櫃臺一個月的薪水兩萬多塊，你國民年金，爲了要拜託我們趕快幫你做，一個人有 3 萬 4 千，害得我們都不知道該怎麼辦，臨時人員，我們這裡一個月才 2 萬零 400 地！也就是說，你現在做國民年金的那 4 個人喔，他唯一的要求就是說，

要大專畢業，啊其他的都跟別的臨時人員一樣，結果，臨時人員做得累得跟狗一樣的，也是 2 萬零 400 啊！結果我們的國民年金櫃臺 3 萬 4 千啊！我不曉得這標準在哪裡？那長期以來的健保是…他們還可以領紅利，啊爲什麼我們基層的…你不要講說我那 8 個人都拿到，你起碼給我那薪水的，你應該給我拿到，但他們有沒有？中央吃人嘛！…所以我覺得這個是很奇怪的！那！中央自己到地方來看看！每一年，比如說，要申報中低收入戶啊！請他們一天、半天來這邊，看我們在做什麼，他們就知道了。中央都說他們很忙，我們每次去開會的時候就發現，整個會場上面，工作人員好多、好多、好多…那一些每一個人啊，可能都是高考的、可能都是大學的、碩士的、博士的…一件事情需要到那麼多人做嗎？一定要那麼重疊人力嗎？我們到地方上來，你看我們 55 萬人，我們正式的公務人員才 269 個…

訪談人：那、…很少吔！

受訪者 21：對啊！…啊你現在什麼業務都丟下來，你就要去做！你要的只是我們累積給你的數字，啊！錢有沒有下來？權有沒有下來？審核有沒有下放？譬如說我們今天講到，也不好意思說，現在這個政府怎麼這樣，就光光一個馬上關懷就好了，每天都有里長來跳腳，…馬上關懷，政府不是常常打那個跑馬燈啊！只要家裡發生困頓、幹嘛啊！就各鄉鎮公所都有代辦，馬上關懷啊！錢中央全部照給啊！啊結果咧！？原來其實不是這樣啊！你一定要家裡那個經濟支柱，生病了、怎麼樣了，他就給你馬上關懷啊！而且還要大棘棘的叫里幹事、叫里長，還要叫社會公正人士去訪視了，之後才能把那個錢你 1 萬到 3 萬 5 千…啊！等你去看了才發現，喔～！這個人不是家裡的經濟主力，這個人是太太生病，不是先生生病，他認定的經濟主力是在先生，所以不能給，啊！這個怎麼辦！？所以我講，很多東西都講得很好，但是到地方執

行的時候，你真的是…恨得要死！那我們要承擔的是什麼？如果說，其實以中央來講，真的啦！我覺得現在最重要的是說，中央跟地方的人才，當然這個不在我們今天的討論範圍啦！但是這個其實也是一個解套啦！就是說，你中央的人才，職等都那麼高，做的事情都那麼一丁丁，手上握的錢跟手上握的權那麼多，那我們地方基層呢？每個人做得跟狗、跟牛、跟什麼一樣，但是他能夠有的解釋的法令都是這麼侷限，動不動都要請示，那你爲什麼不…？應該你要塑造一個廉能政府，應該是說，你在公務人員的一些訓練上面，或者是一些，你常常要有一些主動的，讓他們去進修，其實我發現他們公務原來了之後，除了剛報到的那個時候需要進修之外，就沒有機會進修了！

訪談人：可能因爲他們業務上繁忙，所以也沒有辦法進修，即使是他們想的話。

受訪者 22：那你就要怎麼樣鼓勵、獎勵你的員工去進修啊！像我的話，我就跟我們人事室講，人事室編了一些預算，既然代表會通過了，他居然不辦這個、不辦那個，我說，爲什麼不辦？你就是辦，你就是讓我們的同仁，能夠常常有機會回來公所，你不管你在停車場、你在公園的綠化、你在什麼的，你就常常有機會，你就常常有機會。你不要講什麼，光光一個 CPR 以前就是，人事室就是每年例行性的辦一場演講，然後大家聽一聽，大家拍拍屁股就走了，我說，你怎麼可以做這種事？我都要求他們，你們不但聽，而且每個人一定要在教官的面前，做完之後，拿到那個證書我才算你過，你不過的，你這 5 個場次自己來補考。我同樣花這些錢，講師費，可能以前只是兩個講師來，對不對！？一個做示範一個講，現在我頂多給你 10 組的講師來，我花 20 個人的講師費，全公所的每一個人都有證照，這就是你要不要徹底執行。你要講一個所謂的安全的國家，你的公務人員是…我的意思只是想

舉個小例子就是，你要推動一個東西，請你到地方來看，就是說，你要怎麼做才能夠推到底？而不僅只是在上面放放風這樣子。這個財產申報法，就像你講周邊的配套措施也是一樣，你問題出在哪裡，其實不用問我們，就自己來看，實際上來看你的整個稽核制度有沒有問題、你的政風有沒有問題。你現在政風都在接受一些狗屁倒灶的人民的陳情啊、人民檢舉啊！啊！臺灣為什麼檢舉的東西會那麼多？但是又那麼沒有意義！？…為什麼這麼多捕風捉影？…我也不知道…要問他們…每個人手上拿著法令就亂來啊！

訪談人：誠如市長您剛剛所說，希望上面的官員可以到基層來看看，但是，如果今天真的有一些中央的高官下來基層（比如說，假設馬總統來地方上視察），可能要接待他們，請問這樣會不會造成基層這邊的困擾？

受訪者 23：不會啊！我記得我以前還在學生時代的時候，我就常常聽說，監察委員都要固定到地方基層來辦案，現在這些監察委員都在監察院裡面辦案啊！現在警察局的做法是…我們 TPC（我國某縣市名）現在也在這樣做啊！…我舉一個例子，大家都喜歡去夏威夷觀光，去夏威夷在路上你絕對看不到半個警察，但是只要有事情的時候，警察全面排山倒海全部撲過來。也就是說，在那個地方，他們營造的是一個安全的、溫暖的地方，是一個自由自在的地方，可是不會讓你看到警察，可是當你有事故的時候，警察一下子從四面八方趕到，這個是美國的在夏威夷觀光地的警網。那臺灣現在講究的是見警率，…臺灣人的民族性喔！看到警察都不怕了，何況沒看到警察！？那我們這邊也一樣啊！人家要來稽查，你都沒在怕了，更何況你連人來都不來，我還怕你什麼！？如果你真的怕人家貪瀆的話，你就常常來…現在都要人民主動陳情啊！那你們這些稽核單位、研考單位，有沒有主動來研考、考

核啊？我要求的是這個東西啊！我公所做得正，做得公開、透明，我哪怕你來稽核啊！？可是你們不來，啊只在那邊立了一堆有的沒有的法令啊！會閃的還是會閃，不會閃的還是一樣不會閃！難道臺灣真的要淪落到「法律千百條，要用自己『喬』」(臺語)嗎！？法律到底是要保護善良的人？還是要讓惡法非法的人來操作？那就看對非法的見解啦！

訪談人：就是看執法者對法律的見解。

受訪者 24：對呀！…我還是講一句話啊！你要執法，你還是要可受公評嘛！第二個就是說，你要認為公務人員會貪污、會幹嘛的，你就第一個，以身作則嘛！中央的各部會、各單位以身作則嘛！第二個就是，要學習像警察現在的精神嘛！要像剛剛講的「見警率」嘛！讓人家知道你的稽核制度在哪裡。…啊其實基層的公務人員不需要這樣嚇啦！尤其像這種…當賊一樣，我是覺得很不以為然啦！…我一句最大的總結可以告訴你就是說，其實在都會區的行政的運作，是很上軌道的，你不要講說是在鄉下中南部啦！你說同樣的在 TPC（我國某縣市名）的 29 鄉鎮市，很多人會跟我講啊！人家其他某某鄉的某某鎮的可以這樣，為什麼我們不行這樣？我說，法律不行，不是我不行！啊！為什麼人家可以！？我告訴他的是，我作為一個執政者、主事者、主政者，我是但憑良心啦！做事情，我會去突破法令、去找法令來解套啊！但是對於一些大家認為有的沒有的事情，我的態度是很嚴格！我寧願從嚴解釋，我也不從寬解釋。但是如果促成一個比如說地方的發展，我們是從寬來看，就是大方向，法令從寬來看、從立法精神來看；但是如果就所謂的法律邊緣的事件的時候，那你就要有一個態度啊！你要從嚴來看！你都已經法律邊緣了，你還要從寬來看嗎！？

訪談人：事情會愈弄愈大條。

受訪者 25：對啊！但是，如果是要突破比如說…地方、縣跟中央之間…建築也好、各方面建設的一些法令，比方簡單講，這條路你跟我說我們公所不能做，因為這是交通部養護工程處在做的，啊問題是，你都不來做，我還不做嗎！？這個地方我就會從寬去解釋，啊民眾要的是，你路有沒有做，啊不是問你哪個單位做。但是，如果你不管里長代表、地方人士在一些所謂邊緣的事情，來到我手上的時候，我都已經知道、你們都已經知道這是邊緣問題了，我還有從寬解釋？那我不是找死嗎！？我都跟他們講啊，你們需要這樣子踩紅線嗎！？我都跟我們同仁講啊！你們做的每一件事情都是拿著中華民國的法律在手上！那這個地方就變成人治啦！所以我說，這個地方應該不是只有我有這樣的心態，應該是所有的執政者都一樣這樣的心態不是嗎？啊所以我只能講說，這種事情好、壞…就要看好運、歹運了！看看你的首長是什麼樣類型的？有膽的，什麼都敢做！那我承認，在法律之前，我沒那個膽，所以我會守法、守分。……我簡單的講，就是一句話，有的真的衰到了家了！我（指官股）只是在貢獻我的 KnowHow、貢獻我的經驗，啊！你叫我申報財產！！那你怎麼留得住人家貢獻智慧咧！？人家憑什麼貢獻智慧！？我很不以為然！……你平常有沒有去給人家稽核？簡單講啊！冰凍到了三尺了，你才要去找那個冰山一角來挖嘛！這就是我們執法者、中央的態度啊！那你要像我們什麼事情都盯得很緊的話，別的不用說，講個題外話，我們的同仁就講啊！歷來的市長連我們的名字都不知道，這個市長喔！每個人的名字都知道，一叫，誰還敢亂七八糟！？我都還知道你的業務是什麼，你這個地方做不對，我都還可以直接去跟你講，或者是透過你的課長跟你講，某某人，你這個業務可能哪裡有問題，他還敢怎麼樣亂搞嗎？那！很難吔！你又要我們去跟選民 social，又要去跟中央交涉，然後又要這個、…天哪！臺灣的政治人物真的是…也很累呢！像我這種，比較不 care 連任的意義

是什麼，我說，連任的意義就是拿政績去換取信任啊！要不然咧！？哪有時間跟你搞這個要選舉、不選舉！？就是一路衝啊、一路做啊！啊做到民眾認為信任你了，他就非要你不可，你就會連任了嘛！他如果認為說，你是可以被替代的，那你就被替代掉了！所以你要…你就要用生命去換啊！所以基層要做，我跟你講，真的做不完啦！有時候我跟中央的一些講說，有時候不是錢的問題，真的是態度的問題！不要花太多時間在…

訪談人：弄一些枝微末節的…

受訪者：對！…我在想，如果我也到了中央…搞不好我也換了位子，就換了腦袋。

訪談人：不曉得！很難講！

受訪者 26：很難講！不一定！…因為那個文化已經形成了嘛！…可是我現在都不信邪啊！這個地方也算大單位啊！……我可以用我的認真，我可以每一份公文我都看，我不會讓你選擇讓我看，我先每一份都看，我利用半年，把每一份公文大大小小都看過、每一個字我都看，不懂的我絕對問，…所以…這東西是你要不要嘛！是你的態度嘛！你要不要去改變這個文化嘛！……反正我們也不會做到大官，我們就是在這邊，把這一塊處理好。啊接手的人能不能這樣，這我就很難講了，不知道！接下來，就是要讓市民、讓選民去要求他未來的主政者，為什麼以前的主政者是這樣，現在不是這樣？就這樣子！簡單講嘛！要讓民眾自覺、自省嘛！懂得去要求他們到底要什麼樣的主政者比較重要，要怎麼樣的帶領比較重要。

訪談人：民眾要有智慧去判斷他們要的是什麼…

受訪者 26：這是一個最好的循環的源頭啊！如果這個源頭沒有好，民眾老是這樣子瞎混的話，那政治人物當然跟你瞎混。他只要夠票就好啦！他就可以混了！不是嗎！？

「公職人員財產申報法」深度訪談考試院第一組呂組長海嶠(△組長) 逐字稿

訪談學生：

今天相當感謝呂海嶠組長，在百忙之中賜予本案研究進行專訪。本「陽光法案」研究案，係經由行政院研究發展考核委員會委託，由國家政策研究基金會研究團隊受託，其乃因我國「公職人員財產申報法」自頒佈日迄今已有 16 年餘。在該法的施行過程中，因時代環境的變化仍有其不足與受爭議之處。因此本研究案希望藉由以下訪談內容，以呂組長您長年來的實務經驗來對公職人員財產申報法的看法並加以建議，以期您的指教對「陽光法案立法及執行成效之比較研究」在未來的制度修繕能有更好的參酌之處。

本訪談內容可供以下五大部分，其分別為：一、公職人員財產申報法的精神；二、就申報法的內容，如申報對象、申報限制、申報時效性等；三、就申報法的財產內涵方面，如財產申報內容、白手套的防範方面；四、就申報法的財產罰則方面，如財產異常增減、財產信託等；五、就個人部分，您對陽光法案的施行義務的經驗？藉由上述五個構面，我們對陽光法案的內容進行討論，請問：一、公職人員財產申報法的精神

訪談者：請問您認為，申報法的重要精神內容何在(例如本法第 1 條)？如何方能有效赫阻(防堵)公職人員貪瀆？

呂組長：基本上，在社會上有正當性的規範比完全沒有規範來的好，因此有法律的規範，確實是比沒有法律的放任還要好。因此公務

人員財產申報法的創制，乃爲了端正政風，防止或嚇阻公務人員的貪瀆情況發生，已達清廉作爲之目標。每個法律的創制，均有其理想性目標在，但既使有再重的刑罰處分，還是有人會冒風險去犯重罪，所以財產申報法的創立，每一條法規是否均有完整性的規範？這就需要依環境與時代的變化來進行調整，以及如同貴研究團隊的比較研究，來做出修法的建議，使法律的規範更能趨近於完善。

訪談者：再來我們根據您的看法，對財產申報方面的個人隱私與個人資料方面的公開透明化，誠如我們在法條中的第六條：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。也就是說爲澄清吏治以昭大信，但又不能夠損及公務人員的個人隱私，請問您認爲在這兩者之間應該如何取得平衡？

呂組長：當然在所謂的財產上，有公共利益與私人利益的區分，再者兩者之間如何取得平衡是需要立法上面的考量因素；當然一般來講，從公益上的考量，要能夠預防貪瀆，其是否會導致黑金我們不可得知；但能否真正去預防貪瀆，我們從立法目的來看，我認爲適度的把一些財產資料以及取得財產資訊來對外公開提供民衆查閱，我認爲這是有效果的。

二、申報法的對象以及期限

訪談者：再來我們進行第二部份，就申報法的對象以及期限，請就申報法「擴大申報對象」之規定，例如本法第二條所言，主要爲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、主管爲焦點對象，請問您的認爲與看法，申報法所規定的申報對象是否妥適？

呂組長：*原來在還沒修正以前，簡任或職位相當於簡任公務人員的職位，申報法所規定的是機關首長或一級主管，在後來修法擴大申報對象後，其不光是首長或一級主管，而且及於副首長或幕僚

長，及於副首長之財產申報是屬合理，但對於幕僚長或主管，這樣的範圍我個人認為其申報的範圍似乎過大了，並無太大意義在；我個人較傾向於用公務人員的職務性質，亦即本法第二條第十二款所談之「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」這一部分，有明定公務人員所從事的業務，而申報法應該依據這些業務來進行查核。而非針對公務人員到達某一職等以上就要進行查核，因為職等高者，其職掌行政業務未必能與民眾進行接觸或者會觸及到與人民權利義務重大的事項，更沒有所謂貪瀆的機會。舉考試院為例，我們這些組長或主管，根本沒有機會跟人民進行接觸，而貪瀆事件又從何而生呢？因此若每個職等較高的公務人員都需要去申報，那麼我認為這個必要性是有其斟酌之處。

訪談者：也就是說，組長您認為查核對象應視其職務性質或涉及較常與廣大民眾權利義務接觸者為查核財產申報優先對象，而非只針對高職等職位來進行查核。

呂組長：是的。另外這個法訂定的目的無非就是要讓公職人員能夠更為清廉並防止貪瀆事件發生，這種情況之下，有些職務例如政務人員方面一蓋的都是要進行財產申報而且還要進行財產信託，那麼在財產申報這部份，過去是沒有信託，而現在法律是規定要信託，這個規定雖有其優點，但我認為未必所有政務人員都要進行財產申報，原因在於本國政務人員的範圍太廣，對於經由選舉、政治事務方面的政務官或政務人員，其擁有的行政權力是相當大的，在這種情形下，在政務人員方面其實有一些不涉及到利益輸送、利益往來，甚至是利益衝突的情況發生，某些部分的政務人員應該是沒有這些問題；因此，對申報法的對象方面，我們應該是要依其職務性質作適當的區隔，而非一概認為所有政務人員或簡任十職等以上之官員都要進行查核；特別是在第二條第五款所

提及的十職等以上之幕僚長、主管…均放在申報對象之範圍中，我認爲這是過大的，亦沒有其必要性。

訪談者：就如同我們上述所言，就申報的主體對象，如第二條的申報對象、第五條的所規範公職人員之配偶及未成年子女所有之財產，應一併申報財產、第七條的財產信託方面之外，就其所屬之親屬、或者在職務上的隨從人員等，均列入財產申報之範圍，依現行法條來看，是否合適？

呂組長：就公職人員之配偶及未成年子女而言，配偶方面，從夫妻共同生活的角度來看其生活關係密切，固然配偶的財產申報我是屬於贊成的態度；但在未成年子女方面，父母爲其法定代理人，可以就未成年子女財產上的所得、處分等等，父母有負責任的義務，不過如果真要達成該法律的立法目的，那爲何又要有成年與未成年之分？即便是成年子女，其財產所得情況就不需要申報查核嗎？我真正的意思是說，就未成年的子女來講來與成年子女來做申報之分，是沒有其意義存在的。因爲意圖不法之公職人員，若真要進行利益輸送，又因成年子女不須申報財產，其大可以其成年子女作白手套，所以我認爲做成年未成年之區分意義是不大的。但若將所有子女涵蓋在範圍中，這範圍似乎又過大，所以這個問題有其矛盾性在，無論法律如何規範，還是難以防止其弊端的產生。

訪談者：誠如您所言，在配偶方面您是認同可申報的對象，在子女成年與未成年之間，有其規範範圍的矛盾之處，並且在道高一尺魔高一丈的情況下，有意圖進行貪瀆利益輸送者，仍然有難以防弊之處。現行法規中規定，申報除了固定申報外，更加入變動申報，例如第七條「應自就（到）職之日起三個月內信託予信託業」以及第八條「本人、配偶及未成年子女之不動產，應每年辦理變動申報」，又變動申報之時間，例如本法第三條「公職人員應於就職三個月內申報財產，每年並定期申報一次；以及公職人員於喪失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，向原受理財產申報機關申報」您認爲就時間上來說

是否應予限制？

呂組長：就在財產變動申報三個月的時間上，其實在時效性上並無好或壞之分，兩個月跟三個月其實差異不大，但一個月又似乎過於倉促，因此對於三個月的申報期限是適當的。

訪談者：那麼就金額大小，如第十七條「一定金額及其他具有相當價值之財產，由行政院會同考試院、監察院定之。」是否應該規定，其是否適當？

呂組長：基於金額上的規定，是經由行政院會同考試院、監察院定之，因此該辦法機關對金額的訂定一定有其正當性的理由存在，因此本人不表示看法，因為對申報金額的贊同或反對，事實上是見仁見智的。

訪談者：或許是因為每個人對金錢價值觀的看法都有所不同。那麼請問您，就依對「未依規定期限申報、信託」，例如第十一條、十二條「申報不實之罰則事項」與第十三條「信託不實之罰則事項」，請問您對於「申報不實」的相關規定與罰則的看法或就您長年履行義務之經驗，是否有其建議？

呂組長：因為其罰則的規範範圍差距較大，當然其好處在於可依其違法之情節之輕重來處以不同的處份，由於這都是關於行政法的規範事項，而有部分的處分是屬於刑法部分，像第十二條第三款的部份「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、拘役或科新臺幣十萬元以上五十萬元以下罰金。」這就屬於刑法的部份；那其於規範都是以行政法的規範為主，我認為無論罰緩也好，刑法上的刑責或罰金也好，其處份方式的訂定一定有經過相當程度的斟酌，更何況申報法的罰則差距很大，例如十二條第二項「處新臺幣十五萬元以上三百萬元以下罰鍰」或第三項「十萬元以上五十萬元以下罰金」或第四項「十萬元以上二百萬元以下罰鍰」等，因此在行政法的處分方面，其因罰則差距較大，因此較具彈性，起依違法的情節輕重來做適當的裁量處

分，我認爲這算是相當合理的。

訪談者：所以您認爲，在申報不實或財產信託不實的罰則方面，其處份方式較具彈性且可以罪則輕重而有所斟酌，因此也算是合理性的規範。那麼在先前所談到對於時間期限及金額大小，組長您認爲其規範是妥當的，請問您如此是否有達到陽光法案的目的？

呂組長：比方說在行政上的違法，在目的上是要規範具履行申報法之身分者去履行其義務，而非像刑法上如同第十二條第三項而有服刑或罰金的規範；但是否有達到陽光法案的目的，我認爲任何一個法律，其實並非只靠單一的法律來進行規範，應該是從整體的法規設計上來限制，而非由處罰刑責來當作立法的立足點，若欲從處罰的角度來防堵並嚇阻民眾違法，那有許多再重的刑責依然是有人去從事不法的事項，因此我們可說申報法這樣的罰度，是否足以去遏阻公務人員進行貪瀆，以及刑法上亦有貪污治罪條例，因此在行政法上對於財產申報，只是在檢視公務人員是否有依法去履行其義務而已，並無實質上的規範性，因此要落實陽光法案的目的是需要整體法制架構，比方說配合其法律來規範比較能達到其目的。當然如果對申報法的罰則如果再加重的話，當然有其嚇阻效果，但是要完全的制止，防止公務人員進行貪瀆，讓公務人員能據實申報，以免遭受罰，則還是需要其他法律的相輔相成。但就現今情況而言，大部分違法的情結都是財產申報遺漏，雖然目前無可認證數字，但真正因有意圖違法而遭受處罰的人，基本上是寥寥無幾。你們研究團隊應該有些數據吧？！

訪談者：我們研究團隊有針對法務部所公佈廉正指標的民意調查研究以及前年立法委員選舉對政治獻金違法的案例就發現有六十五件。所以您認爲其實申報法是具有其嚇阻效力的，但若要全面性的規範以求整體公務人員遵守該法的話就是需要整體的法制架構來進行規範，並配合其他法律的修正，而非只有單一法律來達成其目的，並藉由其他法律的相輔相成來落實陽光法案的立法目的。

呂組長：因此申報法的目的只是單純的希望公務人員能有效據實的進

行財產申報，但如果真的有其他意圖不法的情況發生，其他的法律規範也會進行處份。

三、申報法的財產內涵方面

訪談者：那就第三部份的申報財產方面，例如關於本法第五條「不動產、船舶、汽車及航空器；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；一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。」是否宜訂定非現金財產（特別是古董、字畫、文藝創作品等）之申報價值下限，以作為申報之門檻規定？

呂組長：現今在行政命令上有明文規定，第五條中所列財產所需申報的限定金額，以目前法令規範來說，對於非現金財產方面似乎是在 20 萬以上需作申報，所以若以達一定金額的話就一定要依法申報。

訪談者：有關投資新興衍生型金融商品（如：期貨、保險、基金）之交易情況，是否有納入申報內容之需要？

呂組長：我認為這是需要的，因為金融商品本屬於一種財產權，而那些價值是可以藉由會計或審計所推算出來的，因此是有其價值性的存在，所同樣的若這些金融商品若達到需申報的標準，還是需要依法履行申報的義務，因為這還是涉及有價證券之類的商品。

訪談者：關於先前我們所提及之財產，如不動產、現金、金融商品、投資等財產信託方面，在財產信託之後，如本法第七、九、十條關於「財產信託、信託契約、信託登記免納登記規費」等，是否仍需依申報法申報財產內容及交易情形？

呂組長：我認為交易情形是不需要申報的，因為透過交易機構都有其交易紀錄可循，因此若涉嫌不法實際上是不難查緝的，因此交易過程是沒有申報的必要。

訪談者：但如果交易過程中可能涉及不法、或內線交易之類的問題，是否有查緝上之困難？

呂組長：如果有內線交易的情況發生，即使不據實申報交易紀錄，還是難以查緝，內線交易僅為透過非正常管道來得到訊息後再進行投資或有交易的動作發生，因為這動作的執行，所以實際上還是有其交易紀錄的存在，若檢調單位要查緝，還是有蹟可循的。若內線交易有違反其他法律的規範，還是會有其他法律來與以進行制裁，比方說證卷交易法方面，因此內線交易是不屬申報法的規範範圍內。

訪談者：關於我們先前談及「『未』成年子女之財產亦須申報」的部份，是否可能造成申報義務人移轉財產至「『已』成年子女」名下而為之規避？反之，規定「『已』成年子女」亦需申報，又是否得宜？

呂組長：對於「『已』成年子女」是否需要申報，基本上來說我們不能因為無法落實限定「『未』成年子女之財產亦須申報」，而將申報對象擴及於已成年子女身上，這就會導致公益與私益不能取得平衡的問題。因為已成年子女本來就是權利義務的主體，如果財產申報的公開度需要及於以成年子女，我認為此法規範的職權範圍過大；因此我質疑「不據實申報」的情形是難以避免的，確實還是會有人意圖將財產轉移至已成年子女名下而為之規避，因為義務履行人之已成年子女在法律上是不需要申報的，但亦不能因為防止規避，而擴及已成年子女，我認為這是沒有必要的。事實上有些義務履行人在申報之前，就先將某些財產移至以成年子女名下，或因為不信託而轉移給已成年子女，這種情況的發生其實是層出不窮的也是眾所皆知的，可稱的上是一種法律漏洞。換個角度說，若義務履行人認為這是不可轉移的，那麼法訂規定需申報的財產他就會依法履行義務，所以我不贊成財產的申報需要及於已成年子女。假如真擴及規範範圍，我認為還是依現今的法令還是無法防範這些規避的情況發生。

訪談者：所以您認為申報法僅為規範性的，即使有規避的情況發生，法令還是難以防範，那麼關於「白手套」部分，於申報法中，如何防範？

呂組長：以單純這個法律來說，其目的只是要讓公務人員據實申報其財產，以防止我們從當任公務人員到離職期間本身的財產多了好幾倍，或有不當得利的情況發生；但如果有真正的貪瀆行為發生，或其他白手套的行為，則是有另外的形式上的法律會進行規範與處分，比方有貪污治罪條例、公務人員利益衝突迴避法、政治獻金法等等的規範，因為申報法僅為規範申報，因此就白手套的行為來說，申報法與其他法律是有其不同意義的存在。

訪談者：所以要全面性的落實，還是需要其他法律來相輔相成。

呂組長：因為我們不可能訂一個申報法，然後去防範所有的犯罪行為，所以還是需要整體的法制架構來規範。

訪談者：白手套能否藉申報法來作為規避？

呂組長：因為白手套的財產，是非透明化的不能見陽光的，若凡是見不得陽光的東西，而財產又要申報，那就不可能會把白手套的錢攤在陽光下作為自己的財產申報；比方有位官員他的財產來源是不當得利的，其不可能將那些財產據實申報，因為申報法只是規範表面上的據實申報而已。

訪談者：若申報法的規定過於嚴謹，是否會因而影響正常狀況下的工作意願？就像一般人員任職高官之行政職員或秘書之意願？

呂組長：我認為並不會因為申報財產而影響工作的意願，其原因是因為像我們職等較高的文官，在任職期間也不會跟普羅大眾有所接觸，因此也難以有貪瀆的可能，或進行不法的利的情況發生，因此對於申報財產的過程，我們頂多只是覺得程序上的麻煩而已，不會有人會因為不願意申報財產而提早退休。那對目前需要旅行申報義務的人來說，比方第二條所列對象，其不僅要申報亦需要信託。對申報的人在就職時即需申報，其財產也不易臨時移轉，因此申報財產的用意其關鍵是在於在任官期間財產變動的情況是如何發生，所以一般人是不會因為財產申報而影響其工作意願；再者，如果在離職後，也不會有其他額外的錢需要申報，所以如果公務人員無不當得利當然沒有違法的情況發生，但如果有不當

得利，通常也不會據實申報，所以不會因為申報財產而定去留。

但是在前陣子有段離職風波，尤其在兼職部分，譬如說個人僅為官股的董事，或許是掛名職稱，但卻還需要依法申報，有些人就因申報財產的過程麻煩，而不願意就任該工作職位。所以一般絕大部分的人，除了兼職官股董事之類的少數職務者外，是不會因為財產申報而去影響其工作上的意願，大部分只是心理上覺得麻煩而已，更不會因此去影響到公務界的士氣，只是認為財產申報是沒有意義的作為罷了。

訪談者：如前陣子在政黨輪替後，某些也是因為任職官股董事或董事長，也是會因為申報法的問題，就不願意就任。因為他本身並非已就任該職務為本職，而影響了就任的工作意願。

四、申報法的罰則

訪談者：那麼接下來我們談到關於申報法罰則的部份，您認為比方說第三條「卸（離）職申報」；第五條及第十七條「一定金額財產取得申報」；第七條、第九條、第十一條「強制『財產信託』」；或第七條第八條關於「財產變動申報」；以及第十一條「財產異常增加說明」等規範及其罰則，是否公允、合理？

呂組長：如果有規範而沒有罰則，當然法律的效果是難以落實的，既然有了規範如果違反則必須要有罰則，所以在立法上如果認為說離職或卸職需要申報，即在於查核任職申報與離職申報這段期間工務人員身的財產增加了多少的變動情形，與如何增加的方式，意即需要在財產上有透明化的交代，這些義務上的履行就是要達到公務人員清廉的立法目的，所以這些種種的規範及罰則，我認為是合理的，因為有規範也需要罰則，如此法律的執行才會有所貫徹。

訪談者：那麼在有賞必有罰的情況下，法律又應當如何才能積極鼓勵申報義務人配合前揭法律規範？如何有效防止刻意規避？

呂組長：因為有法律的規定，公務人員即使是出自於無奈，但仍需要

依法律來履行義務，所以也不是說因為有鼓勵公務人員才會據實申報，而不鼓勵其就不據實申報，因為其並沒有選擇上的餘地，而且若沒有受據實申報還是有受處分的情況發生；因為依法行政，故這完全是出自於必須履行申報義務而申報，與鼓勵並無關係。

訪談者：所以您認為申報據實與否是完全依法行政與出自於義務履行者的意願，那請問您法律上應該要如何強化並防止規避的情況發生？

呂組長：因為在現行法規中，還是有些部分規範有所疏漏而且難以有一定的規範標準，比方說如何限定珠寶、字畫或骨董的金錢價值？假如沒有申報而遭檢舉，那麼就有罰則的必要；又譬如說我家裡有幅張大千的畫作，而現今市場拍賣價格為兩千萬，但如果沒申報的話，法律又如何查緝這筆非現金財產？而該畫作的價值依據又為何？所以事實上有許多的財產是沒有一定的查核標準，也難以去進行估價，因此法律在執行上有其難度存在，而規避的情況可能就由此而生。所以是否能防犯規避，則還是需要看個人是否具實申報的意願，對於現金、有價證券、不動產以及其交易紀錄是無從逃避且是有機可循的，但是如果沒攤在陽光下的財產，一般人也會選擇不據實申報。

回歸到原點來談，如果還是有人運用白手套來進行規避，不僅違反申報法的法規，還是需要其餘法規的來進行制裁。所以如果無法規避的財產一般還是會據實申報，因為無據實申報遭受檢舉是會被受罰的，但是能不據實申報的還是會盡量不報，這是一種人之常情。

訪談者：除非說若某公務人員所擁有的某筆財產是眾所皆知，或價產較高者，那就一定會據實申報，一般來說，申報的財產項目還是有其選擇性的存在；所以在申報的部分，還是有涉及行政倫理或行政道德上的問題。再者，請問您對目前財產申報法第十一條、十二條、十三條的罰則內容，是否妥宜？比方說如有：財產異常

增減之情形，目前申報法規定係為罰鍰，可否具此作為防弊治貪的手段或依據？

呂組長：防弊治貪的手段是難以達到落實規範的目的，因為申報法只是要義務履行人據實申報財產而已，但如果要防治貪瀆的情況，申報法只是一種配合性的法規而已，所以若要真正達到肅貪的目的，還是需要有其他法律來執行。

訪談者：也就是說，或許在經由申報查核的過程中，會發現財產來源的漏洞，而再由其他法律來進行處份。

呂組長：所以申報法只是規範公務人員據實申報的法律而已，以查得財產來源的背後是否有不法得利的情況發生，再配合其他法歸來進行罰則上處份或制裁。

五、個人部分

訪談者：最後我們所談到就個人部份，請就您個人的（申報／審核）經驗或感受，您認為財產申報是否能發揮其所預定的功能（如：廉潔、反貪）？

呂組長：我認為其功能是有限的。

訪談者：如何能使申報制更加具體地落實？比方說官股代表、地方政府層級、監察委員等方面。

呂組長：譬如最近修法，立法委員就修法把信託的部分拿掉，我認為立法委員在這部分的修法，只是想申報但並不想進行信託。這作法對錯與否，就很多角度來看，是有許多不同的考量；所以是否能具體落實方面，還是需要由國民的品德教育開始做起，而非從訂定一個新的法律來對人有多重的規範，因為在很多實務上是上有政策下有對策的情況，無論法律有何規定，總是會有人想辦法游走在法律的邊緣來進行不法，所以我是期待「任何的法律不能只是宣示性的」譬如陽光法案，也不能只是做目的上的宣示或呼口號而已，陽光法案能夠使官員財產透明多少，能夠防止貪瀆的效力又有多少，我認為還是有限的。

訪談者：那對於監察委員就監察院的功能與職權方面，是負責查核與比對財產來源是否符合正當性，或檢核是否有不當得利的情況發生，所以您認為監察委員應如何充實或修正申報法制？

呂組長：我認為，整個申報法，應該要務實與全方面的檢討，其職權能不擴大就不應該擴大，應為規範範圍的擴大，來做些無效的非必要作為，只是徒然浪費更多的人力資源與政府資源，並且違反組織精簡的原則。以考試院的官員為例，能夠與人民做第一線直接接觸，或有貪圖私利的機會幾乎是沒有，所以我認為應該把申報對象的範圍縮小，而非看官等的職位大小為進行申報的對象；另外，檢討申報法裡頭是否有不必要的做法，因為增加申報的範圍，那相對的監察院的組織就必須進行擴張，就如近期報紙所言，若配合申報法擴充監察院組織，則需增加財產申報處，我認為這是不必要且更無意義的作為，也浪費了更多的行政資源，作申報範圍的擴充指是指政府更難去消化這些申報對象罷了。因此我必須重申，需要申報的對象應如同申報法第二條第十二項的規定，需要用類別性的來對公務人員的業務性質來進行申報，而非全面性的、概括性的將某職等以上的官員全部納入申報對象範圍，應該視其行政業務是否涉及與人民權利義務相關的，或直接與人民接觸的職務，或其職務是否有利益輸送之餘，或該業務是否涉及清廉問題的誘惑等等，這些依職務性質的對象來進行財產申報才有其意義在，否則無意義的進行範圍擴張，也只是增加很多沒必要的手續，浪費更多的社會資源，反而會模糊了本法的立法目的。

訪談者：所以您認為還是得依照公務人員的職務性質和與人民直接接觸的情況為主要申報對象，就算是職位較底，但與民眾接觸多者，也會許有申報的必要。

呂組長：就如同地方政府的建管處人員，他雖然官職不高，但卻極有可能有不法情況發生，因為其只要核准某開發案、建案或土地變更等等，其關商之間所勾結的利益是何等重大？因此如同第二條第十二項所言之不同性質的職務類別，其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之，我認為這樣的規範範圍才是有意義的。應該

是由主管機關會同行政機關一同訂定職務並不論層級高低，只要有涉及不當得利之餘的職務，都應該予以規範，進行申報以利查核；相對的即便其關職有多高，但卻無涉及不法得利之餘就沒有進行申報的必要，因此申報對象不能以職位高低來作規範對象，而是需是其業務性質來進行規範。

訪談者：請您談談，我國目前的陽光法案（整體，而非僅限於申報法）有何尚待完備之處？有無整併、細緻化或化繁為簡之需？

呂組長：在立法草創之初，就已針對公務人員財產申報的部分進行立法，後面因應環境變化與適應性而進行修改，當然有其完備之處，我們不可否認在修法之後有時候是修的比較完善，有些像是在規範範圍的部分亦會其缺憾之處，我們同仁之間的相互了解，皆認為在職權範圍方面是沒有擴大的必要，換句話說在範圍這個不份是大家認為較具爭議性的地方，所以我認為申報的對象應該更為精緻化，而非概括式的包含一切十職等以上之官員，應該依其工作性質來作申報對象的分類。譬如考試委員，根本不需要財產申報，更無強制信託之必要，但考試委員是政務人員，依法律不僅需要財產申報更需要強制信託，我想問考試委員跟人民有何利益往來的糾紛？所以以考試委員為申報對象是沒有意義的。但司法部份如法官、檢察官就有申報與信託之必要；像其他政務人員我認為並沒有財產申報與信託之意義。

訪談者：那麼您認為官股代表是否一定要如法申報？

呂組長：其實有關官股董事或有掛名之職稱者，其只是代表官股系統，我認為也沒有申報財產的必要。

訪談者：就地方政府為執行中央政府政策的執行機關，很多官員是屬於第一線官僚，與民眾有多方接觸與交流。請問您認為就地方政府（鄉鎮市）層級是否也有申報財產之必要？

呂組長：我認為地方政府有申報財產的需要，其實中央政府主要是制定政策再委由地方政府執行，所以地方政府官員與民眾的接觸是相當平凡的，但是否列為申報對象，還是需要依其職務性質來作

申報類別。

訪談者：那最後就整體而言，您認為還有哪些其他的規範或配套措施（可以是本法以外、陽光法案以外，乃至於法律規範以外），可以與本法相互配套，以達陽光法案之目的？

呂組長：基本上這個申報法，我認為還是需要務實去檢討申報對象的範圍，並且應該進行縮限，因為有些申報對象太不務實，有浪費行政資源之餘。除此之外，在信託的部分，我認為也沒有太大的意義，只需申報就夠了，因為申報法的本意是督促公務人員能據實申報財產，其無非就是表示從就職到離職之間財產的變動與差異性，並查核其財產來源是否有不法之處，這就是所為陽光、透明化。所以在信託部分是沒有實質意義的，因為他只是不能處理其財產，並將財產委託給受託人管理，但不一定會使人更清廉，如此只是徒然增加信託的支出費用，也增加很多行政程序。因此我認為，首先財產申報的對象範圍必須要限縮，並且要依照其職務性質來作區分；再者，在信託部分，我認為信託是沒必要的，所以信託是否刪減，仍有待斟酌。就本法整體結構來說，我認為這兩點是需要進行修正的。

訪談者：您認為還有對其他的規範或配套措施，您的看法為何？

呂組長：其實申報法主要就只是要公務人員履行據實申報的義務，對於對於細節性的問題，其實法律不一定每一樣都規範的很周延，其他不法得利的行為，還是需要其他法律的相輔相成，已成為整體架構的防賭肅貪。但是在其他非現金財產上，其鑑定的正當性又為何？這也是需要法律的修改才能趨近完善。

訪談者：所以您認為申報法不應該只為限制性的，那也是需要其他的法律規範或配套措施，已達陽光法案的實質目的。

呂組長：更精確的來說，我們不應期待就單單以公務人員財產申報法就能促進所有公務人員的清廉度，因為財產申報法的功能只是告訴公務人員需要據實的對財產進行申報，使其財產能攤在陽光底下已達透明化的目的，並對就職與離職期間的所有財產的來源進

行一個合理交代，若無據實申報則會遭受罰則；但我們不能只單靠這個法而期待或保證公務人員清廉，因為清廉上需要其他法律或配套來進行規範，可能是行政法亦可能是刑法，對不法行為進行罰則的處分。

訪談者：所以您認為其實財產申報法的嚇阻性並不高，也是需要其他不同的法律架構來輔助規範。好的，我們訪談內容到此結束，謝謝呂組長抽空給我們進行訪談。相信有呂組長長年的學經歷肯定給我們研究帶來更好的建議，並期待經由本研究，讓陽光法案能有更適度的修正，以達您縮限申報範圍，減少政府資源浪費的期待，十分謝謝您！

附錄三 政治獻金法專家座談會及深度訪談紀錄

「政治獻金法」專家座談與會者及代號對照表

01	舉辦時間	98年1月20日 9:30~12:00		
02	舉辦地點	財團法人國家政策研究基金會 101 會議室		
03	主持人	朱教授新民		
		與談人 (依姓氏筆畫排列)		
序	單位	職稱	姓名	編碼代號
01	政大國關中心	研究員	吳東野	DY
02	東海大學政治系	教授	紀俊臣	GC
03	台灣大學政治系	兼任教授	許慶復	TF
04	台灣大學政治系	副教授	彭錦鵬	GP
05	東吳大學政治系	教授	黃秀端	SD
06	台灣大學政治系	教授	黃錦堂	GT
07	監察院	組長	張義	CY
08	監察院	專員	蘇宏濱	HB
09	內政部	簡任祕書	羅瑞卿	RT
10	內政部	科員	李明曄	MY
列席人員				

陽光法案立法及執行成效之比較研究

01	國立臺灣大學政治學系	教授	蕭全政	
02	中國文化大學行政管理學系	助理教授	張瓊玲	
03	國立臺灣大學政治學系	副教授	陳淳文	
04	淡江大學公共行政學系	助理教授	陳志瑋	
05	行政院研究發展考核委員會	專員	林亨然	
06	國家政策研究基金會	助理研究員	王皓平	
07	國家政策研究基金會	助理研究員	謝宇程	
08	中國文化大學行政管理學系	研究助理	何俊賢	
深入訪談受訪者				
1	眾達國際法律事務所	律師	張冀明	CM
2	世新大學	副校長	余致力	CL
3	桃園縣文化局	局長	陳學聖	SS

資料來源：本研究整理。

專家座談暨深度訪談（政治獻金法部分）談話內容整理

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
定義	政治獻金的型態不只是現金，尚包括各種非現金的經濟利益	TF(1)
定義-軟錢	目前政治獻金法之中，「soft money」仍沒有被規範	SD(1)
主體	擬參選人係指在法定期間內已依法完成登記或有意登記參選公職的人員，這種定義顯然涉及不確定的法律概念	TF(1)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	黨內初選之政治獻金也應受到規範	SD(1)
捐贈限制	何謂巨額採購，條文並未言明，易生紛擾	TF(1)
	獻金法限制已在履約的廠商進行政治捐獻，卻未對利用政治捐獻企圖獲得政府採購契約的廠商有任何防範或禁止規定，實為立法上的一大缺漏	TF(1)
	不能收受有赤字的企業捐款，也是一項不切實際的立法	SS(3)
查核	監察院是法定受理政治獻金申報機關，但要掌握可能的受捐贈主體，特別是如何確認未經申報許可的受捐贈者，是一大難題	TF(1)
資訊公開	如果不同機關分別建置相關資訊(不得捐贈政治獻金者)，提供給政治團體、政黨及擬參選人作參考，這些資訊是否即能作為事後免罰的依據，恐怕會產生很大的爭議	TF(1)
公開透明	在上網公告這方面，雖然在表面上更加透明化，但實際上，因為此舉可能造成企業的為難一例如敵對政黨可能利用行政機制加以報復或贊助金額不一，引發後遺症等一所以，反而導致了許多獻金有走向檯面下的意圖。其實，獻金的資料，透過網路對大眾公開並不一定很必	SS(5)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	要	
立法目的	本法第一條中所述「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」，似乎都沒有明顯達到。	N CL(1)
	陽光法制的作用是讓政治人物貪污較為困難，也較為不敢貪污。但真正要打擊貪污事件，仍要依賴刑法、採購法等法令	SS(1)
	本法立法之原本用意，乃是希望推動公費選舉，並且減少政治獻金	Y GC(1)
	陽光法制所追求的，是一個更透明合理的政治過程	Y CL (2)
	由於我國仍然太重視人治，所以太重視特定人物之行爲及動機，並在政府透明化中，賦予太多重視。其實在政治透明化目標下，應更為公開的，並不僅是政治人物的財產移轉，還包括更多政府公文、決策過程、政治協商…。這方面實際的政治活動公開得太少，是我國陽光法制有待改進的一個面向	CM(1)
捐贈限制	時間的規定最不適當，明顯地窄化了本法的適用範圍	N CM (2)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
時間	在實際上，初選，以及參選的準備期間，都需要用錢。規範在「登記參選」前都不能收政治獻金，既不合情理，實際上對政治人物而言也很難做到	CM (2)
	先入為主地認定在登記參選前所捐贈之金錢都是賄賂，也並不合理	CM (2)
捐贈限制	政治獻金金額上限，可謂非常不切實際	N CM (3)
	虧損企業不可捐政治獻金的條款，要訂多久虧損才不能捐，就是一個爭議	RT(1)
	如果企業在虧損中還拿錢做政治捐獻，對股東而言是非常不公平的	SD(2)
	在第七條第二款中，禁止有巨額採購或重大公共建設投資契約，且在履約期間之廠商不得捐款給政治人物，但「金額」的數額，相當不明確	DY(1)
捐贈限制 言論自由	應考量人民透過政治獻金表達其政治主張也是需要保障的言論自由	GT(1)
捐贈限制	在法國，完全禁止營利企業對政治人物捐款；而美國，營利事業需要	GT(1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
企業	透過政治行動委員會方能捐款；但德國，對營利事業的捐款並沒有限制。從國際的案例而言，對於政治獻金的規劃，似乎沒有一致的最佳模式，但需要完整的配套，並考量社會的實情	
捐贈金額	捐款數額方面，由於經濟情況的變遷，當然有調整的空間	GC(1)
企業捐贈	企業或各方有力人士捐贈鉅額獻金，有時候並不是為了立即的利益，而常常是買保險的功能，等待有一天出事後可以使用這個人情關係；或者，甚至可能是被政治勒索而不得不然	CL (2)
領導	只要主管或首長以身作則，完全不貪，則下屬也有所忌憚	SS(1)
查核 支出	對於收受獻金並不一定需要嚴格管制，反而可以較嚴格限制其使用，減少其支出	HB(1)
查核 人力	由於政治獻金的資料龐雜，獨賴監察院加以查核非常困難。需要多鼓勵人民的檢舉	HB(1)
	監督政治獻金的機構，需要有足夠的人力和能力。現在由監察院來負責，但監察院的人力可能太有限，也許不如把這個任務交給審計部	GT(1)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	目前全台灣的政治獻金申報，連我只有 11 人負責查核工作。目前逾時加班已經非常嚴重，人力完全不足以負荷工作量	CY(1)
成效	相關的法律，雖然還未明確顯示提高我國清廉度，但這些法律存在，都或多或少影響了政治人物的考量與行動。他們不當的金錢流動，都需要更秘密，需要更多手續，也都更麻煩、需要更多成本，這些都將有助於降低政治人物收取不法利得	CL(1)
現況	本法有相當之爭議，而且很難達到各方都滿意的情況	N HB(1)
	現狀對於財務較劣勢的小黨是非常不公平的	SD(1)
	政治獻金法等法律，帶給台灣政治清明的影響效果非常有限	CM (4)
	就我所知，現在無論是企業，或是各種公會及壓力團體，若欲以獻金的方式影響政治人物，都變得比較保守謹慎	SS(2)
現況 立法目的	本法第一條中所述「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」，似乎都沒有明顯達到	N CL (3)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
防君子不防小人	事實上本法的規範極易規避，反而造成不合法的捐款都地下化	DY(1)
	目前本法的功能，足以讓君子綁手綁腳，但卻不足以讓小人的不當財源受到節制	GP(1)
	有一個「漏斗理論」，認為目前的政治獻金法，對於捐獻規範太嚴，而對於支用規範太鬆。使許多獻金都轉為地下化	HB(1)
	限制金額上限，反而強迫許多實際的捐款活動無法公開。對於不堅持守法的政治人物而言，他們可以一切暗中進行；對於守法的政治人物而言，本法就讓他們準備選舉十分困難	CM (3)
補助金制度	需考量政黨及政治人物需要合理的財源。目前我國選舉補助金在選後才給付，顯然有不合理之處	GT(1)
	我國雖有補助金制度，但卻是在選後才加以發放，對於多數候選人完全沒有實益	DY(1)
資料整合	我建議應設立一個網站，統合本法所列的相關資料，供候選人查證其捐獻來源之合法性。並且提供候選人便於申報的軟體	Y GP(1)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	目前也正在嘗試與研考會合作，將政治獻金的相關資料庫，透過單一窗口，提供政治人物申報及民眾瀏覽	Y CY(1)
	監察院宜設立整合的資料庫，幫助相關主管機關進行管制，並且幫助接受捐款者進行查核	SD(1)
捐贈誘因	可以試著修法，調低捐給個人之賦稅減免扣除額，而增高捐給政黨之賦稅扣除額，如此，捐贈人有較高的誘因捐贈給政黨	GC(1)
修法方向 捐贈金額	政治獻金的理想走向，乃是大眾小額捐款，而非少數人的大量捐款	SD(1)
	各種獻金數額，相較於美國的獻金數額，我國已經算高，不宜再向上調整	SD(1)
	調整的方向仍然宜是：減少捐給政治人物個人的數額，增加捐給政黨的數額，而以公費選舉為最終目標	GC(1)
	目前政黨可以接受的獻金金額規定是較低，未來可以慢慢調高	SS(3)
	就現實來說，目前的金額是低得不切實際，可以修	SS(3)
	宜在法律中訂定限制審判時間的上限	GC(1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
修法方向 量刑	不建議往寬鬆的方向修改	GC(1)
受贈誘因 公補助金	可以使用公補助金強化政治人物收受小額獻金誘因	SD(1)
修法方向 公費選舉	多半進步民主國家都重視公費選舉，這也宜是我國之改革方向	Y DY(1)
	公費補助選舉，以及補助政黨經常性的經費，乃是應該走的方向	Y GT(1)
	歐洲許多國家，已經走向公費選舉，甚至公費補助政黨運作。這樣的修法方向，可以避免特定人士、企業，或團體，過度影響政治人物，這才應該是最終的走向	Y CL(5)
修法方向 公開透明	只要政治獻金能夠完全透明化，資料能夠上網，則查核的工作就可以較為容易	Y GP(1)
	規範的寬鬆還是嚴格都不重要，最重要的是要盡量公開	Y DY(2)
	政治獻金法之修訂，不需以「嚴」或是「鬆」為目標或重點，而宜以更加公開透明為目的	Y SD(1)
	利用網絡及資訊科技，資訊公開透明的成本很低，而在資訊公開透明後，政黨彼此之間的競爭，也必會造成壓力	Y SD(2)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	政治獻金法，將政治人物在任何時間收受的獻金都公開化，是需要改革的方向	Y CM (2)
	所有政黨、政治團體，及志參選公職者，收取政治獻金，全部需要加以公開揭露。	Y CM (3)
修法方向 罰則	任何擔任公職者，若被查得未揭露之政治獻金，即需立刻辭去職務，並且繳回公職任內所有薪資。	CM (3)
	本法許多罪，最少要罰 20 萬，使任何「微罪」都有很嚴重的後果。宜可將 20-100 萬的裁量範圍，改為 5-200 萬，讓主管機關有更多彈性	HB(1)
	我國罰責比日本輕，所以我認為罰則可以加重	DY(1)
修法方向	我們在討論立法缺失時，也不應陷入所謂「涅槃謬誤」之中。任何政策和法令，不可能像「涅槃」一樣，達到全善全美的境界	CL (3)
修法方向 配套措施	目前台灣可以加強的面向，包括洗錢防治，以及財產來源不明罪的訂定	CL (4)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
修法方向 捐贈金額	對於政治獻金，只要在某一個額度之下，對候選人選後的決策很難造成控制影響者，其規範可以寬鬆	GT(1)
罰則	建議去除刑事責任，並減輕刑度	CY(1)
	罰責也不必要改得更重，重點應該在加強落實	GT(1)
	收受政治獻金的手續不當，仍然並不一定是貪污。所以罰則也宜用合適的比例加以設定	GT(1)
	擬參選人未依法設立專戶而收受政治獻金者將處以三年以下的有期徒刑罰，得併科新台幣二十萬以上一百萬以下罰金，其罰則不可謂不輕，然此項規定易生紛擾，甚至易陷人於罪	TF(1)
	在設定罰則時，我們的做法是以行政罰取代刑罰。唯有外國以及中國大陸獻金，仍應嚴格禁止	SS(4)
罰則 微罪不舉	宜高道德取向設定法條，應該以務實為主要考量，讓政治人物學習申報政治獻金，未來再慢慢向嚴格的方向修定。所以，我們在設定規範的時候，原則是小額的獻金微罪不舉	Y SS(4)

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
	政治獻金法的罰則是一行爲一罰，這樣的設計是太過嚴重，很可能罰到超過其失誤申報數額之四倍以上。並且，本法目前對於「微罪」的罰則太重，許多並無犯意的申報失誤，可能造成極重大的後果	CY(1)
主管機關與相關執行機關	本法雖明定主管機關爲內政部，但依法條內容觀之，針對政治獻金的規範而言，內政部並無專責的權力。而與執法相關的機關尙包括受理申報機關(主要是監察院)，另外還有建置相關資料接受查詢的機關，包括經濟部，公共工程委員會、中選會等，一法事涉眾多機關，將使法律的執行產生許多困難。	TF(1)
	建議由一個機關，爲主管機關及負責查核審理	CY(1)
	目前與政治獻金相關的機構太多，未加整合	SD(1)
配套措施 查賄	考慮如何更進一步減少賄選風氣，因爲只要減少賄選，候選人募款的壓力減少，其收受不當政治捐獻的誘因也減小	SD(1)
配套措施 相關法律修正	關於國會倫理、游說法、等相關規範，都宜同時修正，與政治獻金法互相配合，構成完善的法律體系	SD(1)

陽光法案立法及執行成效之比較研究

歸類	談話內容或建議（肯定[Y]／否定[N]）	提出者*
配套措施 相關法律修正	在考量政治獻金的議題時，國會調查權，或賄選方面的法規，也需一併考量	GT(1)

*：依提及（座談會、訪談）時間順序排列，包括表示讚同意見者。

於專家座談會與談者，將列出職稱姓名；深度訪談者，將以代號為之。

提出者括弧中的數字，表第幾次發言（發言標號）。

資料來源：本研究整理。

附錄四 「公職人員利益衝突迴避法」專家座談會議 紀錄

01	舉辦時間	98年4月16日 11:00-13:00		
02	舉辦地點	臺大法學院（徐州路21號）第二會議室		
03	主持人	朱教授新民		
與談人（依姓氏筆畫排列）				
序	單位	職稱	姓名	編碼代號
01	政大公共行政學系	教授	施能傑	NJ
02	中央大學法律與政府學系教授	教授	陳英鈐	EC
03	台灣大學政治系	教授	黃錦堂	GT
04	前立法委員	立法委員	趙永清	YC
05	前立法院主任秘書	主任秘書	劉昊洲	HC
06	監察院	代表一	代表一	D1
07	監察院	代表二	代表二	D2
08	法務部	代表三	代表三	D3
09	法務部	代表四	代表四	D4
10	內政部	代表五	代表五	D5

11	研考會	代表六	代表六	D6
列席人員				
01	國立臺灣大學政治學系	教授	蕭全政	
02	中國文化大學行政管理學系	助理教授	張瓊玲	
03	國立臺灣大學政治學系	副教授	陳淳文	
04	淡江大學公共行政學系	助理教授	陳志瑋	
05	行政院研究發展考核委員會	專員	林亨然	
06	國家政策研究基金會	助理研究員	王皓平	
07	國家政策研究基金會	助理研究員	謝宇程	
討論題綱				
<p>一、本法施行至今已達九年，該法的制定、施行是否有助於我國「陽光政治」的發展？</p> <p>二、《公職人員利益衝突迴避法》與其他三十多種法律有法律競合的規定，這在法規適用上，您認為會不會造成適用上的困難？</p> <p>三、《公職人員利益衝突迴避法》所涉〈公職人員〉範圍之檢討：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 由於《公職人員利益衝突迴避法》所稱之公職人員為《公職人員財產申報法》第二條第一項所定之人員，而《公職人員財產申報法》自 97 年 10 月 1 日修法施行後，應申報之公職人員增加至五萬五千餘人，此致《公職人員利益衝突迴避法》所規範的公職人員範圍也隨之擴增。因此，就教各位學者、專家，關於本法的公職人員範圍，是否有必要進一步的限縮？ 2. 若有必要限縮，則其必要的規範核心對象為何？ 3. 另有學者研究指出，《公職人員利益衝突迴避法》，最須納入規範的對象並不在於「公務人員」，而係在於「民意代表」。然而，依照《公務人員財產申報法》所訂之範圍，並不包括鄉（鎮、市）級民意代 				

表及村里長的適用，以致於我國的基層政治的黑金問題依然叢生，而關於此點是否有必要納入規範。

四、本法第九條之檢討：

1. 關於本法第九條之規定：「公職人員及其關係人，不得與公職人員服務之機構或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易之行爲。」關於本條規定是否過於嚴苛？是否造成行政機關實務運作的困難？
2. 就本法而言，其規範主體為「公職人員」及其「關係人」，而本條之限制交易對象不僅有「服務機關」，還包括「受其監督機關」，又公職人員之親屬僅係上市公司之董事長、公司之代表人、經營者，公司的所有者是廣泛的股東，其限制是否違反憲法保障生存權與財產權之基本權利？

五、您是否認為我國可否仿照美國聯邦政府成立「聯邦政府倫理局」、香港「廉政公署」或新加坡的「貪污調查局」等執法肅貪機關？而成立如此的專責機構，是否有助於我國政府體制的陽光與清廉？

六、其他建議本法應修正之方向。

焦點座談暨深度訪談(公職人員利益衝突迴避法部分)談話內容整理：

歸類	談話內容或建議	提出者*
----	---------	------

<p>本法之實際運行功能</p>	<p>《公職人員利益衝突迴避法》乃由本人在擔任立法委員一職時草擬並提案，故本人對其相當重視。《公職人員利益衝突迴避法》之立法意旨在於「希望利益衝突能夠迴避」，其著眼於政府官員或民意代表利用職權謀私之現象。舉例而言，地方民意代表介入承攬其選區內停車拖吊等業務並進行利益分贓的現象早已是公開的秘密、地方基層之「黑金政治」更是長久以來存在的問題，但檢調單位卻似乎並未著力於此，甚至與這些人士一同享樂。《公職人員利益衝突迴避法》當然有助於陽光政治的發展。若由《公職人員利益衝突迴避法》所規範的是「職務相關」事項之迴避，而非「整個任職機關」都要迴避之原則來看，本法之規定並無過分嚴厲之疑慮。本法之所以被質疑規定過於嚴苛、並在執行上產生困難，主要問題乃出在政府執行之決心，此外有關單位宣導不足亦為本法執行上之一大阻礙。</p>	<p>YC</p>
	<p>「水清無魚，水濁魚死。」我認為，若非放在一個大的政治架構上來看，單純去「修法」倒不如「不修」，因為即使修法，其影響亦可能不會太大。整個陽光法案可粗淺區分為刑法、行政法以及民法上的管制，剛剛趙委員提到的大部分問題即是刑法管制上之缺陷，而題綱最後一部分所提及之「專責機構」亦涉及刑法管制的範疇。總的來說，刑事制裁措施若沒有經過妥善規劃與執行，則其他層面的配合就勢必會產生困難。</p>	<p>EC</p>

	<p>《公職人員利益衝突迴避法》施行至今之實際執行案例並不多，顯示本法可能僅是一個「宣示性」的法案。我認為，每一個立法都必須清楚界定其「主打的對象」是誰。如以相當重視「利益迴避」這個概念的英美法體系為例，由於太難用法律來涵蓋所有類型的利益迴避，故其除了在一般法律中提及部分相關概念外，各主管機關更會各自發布許多相關規範，並隨時進行調整。此外，英美法之規範大都是針對行政部門（特別是高階主管），至於民選人員則各自都有非常細膩的一套關於利益衝突迴避之規範。</p>	<p>NJ</p>
	<p>本法施行九年以來已累積相當數量（四十餘件）的裁罰案件，本部亦就這些案件歸納出其違法態樣及範圍，並據此通過多元管道對公務人員進行宣導。據本部統計，民國 96 年本部共做成五件裁罰，裁罰金額四百三十五萬；97 年則為八件，裁罰金額一億四千五百餘萬。由於晚近之裁罰案例開始包括一些因政治因素而產生的大的個案，故裁罰件數雖由五件變為八件，卻不代表公職人員的違法狀況增加。近年來，公務人員對於利益衝突應迴避之認知已有相當大的提升。故法務部認為，《公職人員利益衝突迴避法》在公務人員利益迴避觀念的灌輸上應有相當程度之助益，對陽光政治之推動亦應有很大的幫助。</p>	<p>D3</p>
	<p>本法對於我國陽光政治之發展具有「宣示性」的效果，而其成果如何則端看看其實際之執行，以及公務人員自身之認知。</p>	<p>HC</p>

是否設立專責陽光機構	不管過去的政府或當今的馬政府皆十分強調「肅貪」、「廉政」，然現今民眾對於一般公部門民意代表之道德操守卻多抱持懷疑的態度，所以我認為設立專責機構是必要的，其有助於肅貪工作的進行，並能夠讓民眾更有信心。	YC
	本法施行至今，平均一年僅完成約十件案件之裁罰，這樣的數量甚至比大法官解釋還少；此外，在法務部近十年來所辦理的四十餘件案件中，又有二十餘件案件之當事人為小學校長。因此，特地成立專責機構除了在執行層面上並無必要外，更存在著「打不到老虎、只打到蒼蠅」之疑慮。的確，理想上我們當然希望能夠設立一個超然獨立、受朝野信任之機構，然受限於台灣現行之政治架構，這樣的理想仍然難以實現。	EC
	反對。若政府在處理利益衝突迴避相關問題上並無決心，設置專責機構並無太大意義，再說大部分國家皆無類似之專責組織。	NJ
	「將組織位階提高就代表是對其之重視」其實是當今普遍存在之迷思。事實上，肅貪之成效並非取決於機關層級之提升，而是取決於守法之觀念以及執法之能力，故不一定要設立專責機構。	HC

利益衝突迴避法與其他法律的競合關係	<p>《公職人員利益衝突迴避法》之性質係屬於行政管制，故其多少會與其他法律出現競合之現象。大抵而言，《公職人員利益衝突迴避法》之管制可分為「利益衝突迴避」與本法第九條有關買賣承攬之裁罰等兩部分，而容易與其他法律產生競合者則在於利益衝突迴避的部分。如《政府採購法》之例外條款與《公職人員利益衝突迴避法》間之競合應如何解決、《行政程序法》有關利益迴避之適用範圍與《公職人員利益衝突迴避法》之規定範圍又應如何釐清等等，都是亟待進一步處理的問題。</p>	EC
	<p>《公職人員利益衝突迴避法》明文規定：「公職人員利益衝突迴避除其他法律另有嚴格規定者外，適用本法之規定。」故本法關於「迴避」之規定應屬十分明確，故在適用上應無太大問題。</p>	D3
	<p>《公職人員利益衝突迴避法》本身較偏向消極性，其旨在希望公職人員能夠主動進行利益迴避。而本法最初之立意在於對民意代表進行規範，但因欲直接認定民意代表是否違反利益迴避原則之因果關係相當不易，故最後規範之重點又回到一般之公務人員，並產生是否與其他法律有競合現象之疑義，此實為一大遺憾。</p>	HC

	<p>只要是公務人員——不論其官大或官小——皆應做到利益迴避，惟制裁嚴厲程度有所不同。以美國法律上關於公職人員利益衝突迴避之規範為例，其法規適用範圍之擬定具備了相當程度之彈性及適當之限制，而相較於我國《公職人員利益衝突迴避法》，美國有關利益衝突迴避之法律規範亦更為細緻。我國《公職人員利益衝突迴避法》存在許多漏洞，我認為「修法」有助於將法律明確化，故確實有其必要；而縱使不修法，亦可通過大法官法律解釋，針對本法不合理或規範不清之處進行調整。總而言之，《公職人員利益衝突迴避法》並不是非修不可，但若站在公職人員之角度來考量，「法律明確」是較佳的狀況，若規範不清恐怕會衍生許多問題。</p>	EC
--	---	----

<p>利益衝突迴避法規範對象之檢討</p>	<p>《公職人員利益衝突迴避法》實施至今，監察院處理的案件約為六十三件（91年二件、92年二件、93年十四件、94年十三件、95年十一件、96年七件、97年九件、98年五件）。在這六十三件個案中，本部目前完成了五十三件之調查報告，並做成三十九件裁罰；此三十九件裁罰案皆因「人事措施」違法所致，又其中三十七件個案之當事人為鄉鎮市長，僅二件個案之當事人為中央官員。其餘「未裁罰」之十四件個案，則多為鄉鎮市議員利用其營造商向縣、市政府投交工程而涉嫌違反第本法七條（關係人屬法務部管轄、公務人員屬監察院負責），但最後因為找不到具體違失事證而不予處罰。由此種樣態觀察之，《公職人員利益衝突迴避法》之施行效果並非取決於其所涉人員之範圍，而是本法第六至九條所規範之構成要件於執行上「是否能夠清楚認定」。是故，在本法規範圍之限縮調整上，本院認為，掌握資源與權力者皆應受本法規範，惟其所應接受規範之權力、資源範圍應為何，則須審慎討論。</p>	<p>D1</p>
-----------------------	--	-----------

	<p>本法之適用對象已於 97 年 10 月 1 日隨《公職人員財產申報法》之修正而大幅增加：財產申報義務人原為三萬兩千六百九十人（含中央、地方、民意機關），修正後增為四萬八千五百三十人，再加上指定應申報人員兩千九百八十八人，合計共約五萬一千餘人。不過，《公職人員財產申報法》與《公職人員利益衝突迴避法》兩法之立法意旨與目的確有不同，故是否應將財產申報對象全數納入本法之適用，目前尚在討論中。本部認為，本法必要之規範核心應以具重大決策權限、有影響力的高階公職人員為主，至於其他公職人員則尚有其他類似的法律規範能夠加以約束。在經過去年之修正後，各級民意代表（不含村里長）現皆已納入本法之適用範圍；至於財產申報對象部分，申報義務人以首長、民意代表等具決策權限及影響力的公職人員為主，基層人員則以包含司法警察、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、採購等十八種業務主管人員為主；而因修正條文已由縣市擴及至鄉鎮市公所，故其主管也應納入財產申報。此種修正對於在地方基層的防貪、肅貪確有幫助；然若，將村里長亦納入適用範圍，則人數恐將過分膨脹，造成執行上的困難，因此並無必要。</p>	D3
--	--	----

<p>第九條 是否過於嚴苛</p>	<p>我認爲，《公職人員利益衝突迴避法》以「身分屬性」對個人加諸眾多限制、甚至剝奪個人財產權，此種做法實屬過當。故若能夠引進其他處理利益衝突迴避之政策手段，我們憑藉《公職人員利益衝突迴避法》之比重就將相對下降，這或許也不失爲一個妥當的辦法。畢竟五院有其各自之業務，若監察院承擔太多本屬行政體系所應執行之責任，恐將使其原應扮演之角色與工作效率受到影響。故陽光法案若能夠引進更多新一代的監督調控機制，將有助於減輕監察院之負擔。</p>	<p>GT</p>
-----------------------	---	-----------

	<p>依本法第九條之文意解釋，其所規範之交易行為都已全然受到禁止，而難以依個案或交易金額、價格或實際交易情況來做區分，這在適用上確實產生困難；至於有關本法之規定是否違反憲法生存權、財產權或工作權等議題，本部亦認為本法之規定確實如近年來外界所反映般過於嚴苛，部分規定甚至不合時宜。本部目前正在研擬本法之修正草案（尚在意見搜集之階段），修改方向則包括裁罰金額上下限之調整，以及本法適用範圍之修正等等。</p> <p>我國《政府採購法》第十五條亦有關於利益衝突迴避之規定，若將二者相比，則可發現《公職人員利益衝突迴避法》之規定未必會太嚴苛：在交易項目上，《公職人員利益衝突迴避法》所規定之買賣、租賃、承攬等項目皆較採購法所規定者要小；在規範對象上，《公職人員利益衝突迴避法》規範至「二親等」，而《政府採購法》則規定至「三親等」。</p> <p>本法第九條之規定係屬「特定行為限制」而非「職務限制」，其明白規定何者可為、何者不可為，故相對於職務限制仍較為具體。不過我認為，本法在修訂實應可增加一條「直接供自己消費使用者不在此限」之但書，俾求法律之完善。</p>	D3
--	--	----

附錄五 法務部裁罰個案經當事人訴願案件之整理

法務部裁罰個案經當事人訴願案件之整理

人事	苗栗縣頭份鎮蟠桃國民小學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長聘任其女為該校老師並兼任文書組長。	法務部對該校校長裁罰 200 萬元，並經當事人訴願，且經行政院訴願會駁回。且行政院訴願會認為 200 萬元並未過當。
交易	交通部公路總局新竹區監理所秘書室主任	《公職人員利益衝突迴避法》第 9 條及《行政罰法》第 18 條	該秘書室主任為該監理所採購業務之主管。訴願人任職三年期間，與配偶之姊所經營的花店，為 26 次盆景鮮花買賣，交易金額合計為 182700 元。	法務部以訴願人違反公職人員利益衝突迴避法第 9 條之規定，經其審酌，責難程度尚輕、所得利益非鉅等情形，因此依該法第 15 條及行政罰法第 18 條之規定，裁處當事人罰鍰 6 萬 1 千元。
人事	雲林縣斗南鎮重光國民小學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長聘用其女為該校代課老師。	法務部對雲林縣斗南鎮重光國民小學校長裁罰 100 萬元。
人事	內政部土地重劃工程局	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該局長僱用其妻為該局之約僱業務人及特約業務員。	法務部對於內政部土地重劃工程局局長裁罰 100 萬元，

				並經當事人訴願，且經行政院訴願會駁回。
人事	屏東縣賽嘉國民小學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長聘用其女為代課老師。	法務部對於屏東縣賽嘉國民小學校長裁罰 100 萬元，並經當事人訴願，且經行政院訴願會駁回。
交易	澎湖縣西嶼鄉鄉長、西嶼台菜海鮮餐廳	《公職人員利益衝突迴避法》第 9 條	該鄉鄉長與其妻開設之餐廳為 64 次餐飲買賣交易，金額合計 394150 元。	法務部對於西嶼台菜餐廳負責人處以 394150 元罰鍰。
人事	台中縣大元國民小學校長	第 7 條、第 14 條前段規定。	該校校長利用職權機會聘其配偶為該校殘障員工。	法務部對於該校校長處以 100 萬罰鍰。
人事	台北縣蘆洲市成功國小校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長聘用其弟為該校附設幼稚園專任廚工。	法務部對於該校校長處以 100 萬罰鍰。
人事	屏東縣林邊國民中學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長聘用其子及其女為該校相關課程之助教。	法務部對於該校校長處以 200 萬罰鍰。
人事	南投縣名間鄉田豐國民小學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長擔任該校教師甄選主席，其子並獲該校專任教師之錄取。	法務部對於該校校長處以 150 萬罰鍰。

人事	基隆市成功國民小學校長	第 6 條、第 10 條第 1 項及第 16 條之規定	該校校長僱用其子之妻為該校之工友。	法務部對於該校校長處以 100 萬罰鍰。
交易	全永聖實業股份有限公司、前內政部政務次長許應深	《公職人員利益衝突迴避法》第 9 條	該公司之負責人的配偶為內政部政務次長之胞妹。而該公司又與內政部簽訂五千餘萬的財物採購契約。	法務部對於該公司處以 5195 萬元罰鍰。

附錄六 公職人員利益衝突迴避法訪談記錄

我國「公職人員利益衝突迴避法」於民國八十九年制定完成，該法之立法源由，乃係出於避免公職人員藉職務、監督之便，若不當運用其職權，則可能造成政府運作效能與社會整體效益減損。衡諸世界先進國家，多於相關法律規範設有利益衝突迴避條款，用以約束公職人員執行公權力的行爲，以維持政府施政的廉潔與公平，進而贏得社會大眾對於政府的信賴。然而，我國「公職人員利益衝突迴避法」在此九年的施行過程中，期間引發適用疑義，以及該法對於圖利限制的規定，造成行政機關日常業務運作的困難等。是故，「行政院研考會」委託本研究團隊辦理「陽光法案立法及執行成效之比較研究」案，檢討我國當前陽光法制，本次訪談所欲進行之討論，將聚焦於「公職人員利益衝突迴避法」下列諸項題目。其所獲致的成果，將納入研究成果之中，據以作為未來制度興革的建議。本次訪談題綱如下：

(一) 本法施行至今以達九年，該法的制定、施行是否有助於我國「陽光政治」的發展？

答：就我的想法，如果「公務員服務法」還沒有要去廢掉，這些原則性的法律可以限制多一點。因為在「利益衝突迴避法」這部法律之中，民選的部分，這部法律在立法之時，根本就不敢去規範，至少在公務員服務法內，民選的部分仍然可以規範到，民選的沒有納入規範是這一部法律重要的遺漏之處。以後我們可能會廢掉公務員服務法，改以公務人員基準法，考試院約在民國八十五年的時候，就有這樣一個構想。而在公務人員基準法之中，將會把「五大類」的公務人員納入，使適用範圍變大。

(二) 《公職人員利益衝突迴避法》與其他三十多種法律有法律競合的

規定，這在法規適用上，您認為會不會造成適用上的困難？

(三) 《公職人員利益衝突迴避法》所涉〈公職人員〉範圍之檢討：

1. 由於《公職人員利益衝突迴避法》所稱之公職人員為《公職人員財產申報法》第二條第一項所定之人員，而《公職人員財產申報法》自 97 年 10 月 1 日修法施行後，應申報之公職人員增加至五萬五千餘人，此致《公職人員利益衝突迴避法》所規範的公職人員範圍也隨之擴增。因此，就教委員您，關於本法的公職人員範圍，是否有必要進一步的限縮？
2. 若有必要限縮，則其必要的規範核心對象為何？
3. 另有學者研究指出，《公職人員利益衝突迴避法》，最須納入規範的對象並不在於「公務人員」，而係在於「民意代表」。您認為當前這樣法規的設計方式，是否有助於解決我國的基層政治的黑金問題？

(四) 本法第九條之檢討：

1. 關於本法第九條之規定：「公職人員及其關係人，不得與公職人員服務之機構或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易之行為。」關於本條規定是否過於嚴苛？是否造成行政機關實務運作的困難？

答：就我國公務員的部分，他們法制的專業性確實要提升，民法的變動雖不大，但民法確實不如刑法那麼明確。所以就行政機關的運作，公職人員及其關係人，不得與公職人員服務之機構或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易之行為這樣的規定，可能現在的公務人員並不是這麼清楚。再加上何謂「關係人」，這個定義可能會產生困擾，包括我在書上有提到，台糖的高層主管不得與台糖為交易行為，或是中油董事長不得在中油加油，這變成在這部法律的第九條產生很大的困難。另外，就這個觀點而言，我認為還要加入「衡平原則」，你畢

竟還是要去保障他們的工作權，如同行政中立立法問題，因為你有分配行政資源的權力，所以你的權利必須要進行一些合理的限制規範。所以這一條規定「不得與公職人員服務之機構或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易之行爲」這樣限制是否合理，是否為衡平的法例規範這是值得進一步考量的地方。

2. 就本法而言，其規範主體為「公職人員」及其「關係人」，而本條之限制交易對象不僅有「服務機關」，還包括「受其監督機關」，又公職人員之親屬僅係上市公司之董事長、公司之代表人、經營者，公司的所有者是廣泛的股東，其限制是否違反憲法保障生存權與財產權之基本權利？

3. 您是否認為我國可否仿照美國聯邦政府成立「聯邦政府倫理局」、香港「廉政公署」或新加坡的「貪污調查局」等執法肅貪機關？而成立如此的專責機構，是否有助於我國政府體制的陽光與清廉？

答：這是兩難的問題，目前我國一直在推動政府再造的運動，所以如果新設組織，那對於國人的觀感會不太好。第二，如果你朝行政院廉政局或法務部廉政署的方向來規劃，那所有政風單位的定位可能也要重新思考，是不是有繼續存在的必要，這是值得思考的地方。我個人覺得，台灣其實已經有很多機關或單位來管公務人員，然後還被社會各界評價公務人員沒有效率、有貪腐的傾向。這可能是台灣的選舉，用過度誇大的語言，因而使公務員揹負這樣的黑鍋。所以與其去成立一個廉政的專責機構，或許可以去從管理公務員這些機關的協調性來著手，來強化。因為在全世界來說，我們的管理機關算是比較多的，從內部機關的考績、公務員懲戒委員會的運作、監察院糾正或彈劾的、立法院的質詢，另外還有政風、法務部系統，以及檢察系統，到處都管公務員的單位。所以這牽涉到政府內部運作的協調問題，以及社會觀感的問題，以致於是否要成立一個專責單位，這就有必要審慎評估。最後，雖然我們政府的規模強調要小而能、小而美，但是人民對於政

府的期待卻是越來越大的，例如在韓國，他們國家的人民對於 NPO 與 NGO 的評價都不太高，所以這就產生一些矛盾，使得你的政府建制到底要大要小這就產生了問題。當然，你要變成萬能政府，這已經不可能了，而你要小而能乃至於小而美到哪裏，這又是一個問題，所以我對於政府再造的效果，是持一個比較保留的態度。

(五) 其他建議本法應修正之方向。

這部分我建議是不是可以將規範密度提高一點。此外，還可以就整個陽光法制所含的法律，檢視這些法律的相互關係，然後再來討論利益衝突迴避法的規範適當性，這樣也許會更好。

附錄七 「期中報告審查意見」修正對照表

研考會意見	本次修正部份
<p>1. 本研究以文獻研究法、比較研究法、專家座談及深度訪談等方法進行研究，尚屬妥適，惟案內政策評估架構之設計，建議參考國外學者（如 A.L.Schneider 於 1982 年發表之相關文章等）相關論述，強化執行面之研究，另深度訪談與專家座談結果建議運用相關軟體進行內容分析，以彰顯意義，並請補充說明專家座談各場次邀請學者專家與機關代表之選取標準，以周延其合理性，例如公職人員財產申報法專家座談會邀請中選會參加，然政治獻金法專家座談會卻未邀請中選會參加。</p>	<p>一、本文的研究架構，乃是以 Helen Ingram 以及 Anne Schneider 在西元 1990 年之時於《<i>Journal of Public Policy</i>》所表之“Improving Implementation through Framing Smarter Statute 一文所提出的政策分析模型，所來進行本研究案之寫作。此文較其 1982 的著作更新，也並無不適用之處。</p> <p>二、期中審查意見建議本研究案以「內容分析法」來進行訪談資料的整理與分析工作，希望透過有系統的受訪資料整理，結合質化與量化的技術。然而，高密度的「內容分析法」研究範疇在多應用於「歷史」、「民俗誌」、「檔案研究」等等的研究上。本研究計畫主要乃係針對我國「陽光法制」之研究，重點在於制度研究及邏輯論證，尚不需高密度的內容分析技術。本研究已視探討議題之需求，將座談會、深入訪談的成果進行有系統的論證分析。</p> <p>三、專家座談學者專家的邀請標準，乃是該學者於專業期刊、報章雜誌發表過主題相關的文章。受邀之機關代表，應是該法之主管機關、裁罰機關、接受申報機關等。在專家座談之中，為顧及受邀者合理的發言時間，在該法中職責相同之機關，則不重複邀請。在本項意見之中，中選會在政治獻金法中之功能，在於提供捐獻者是否有捐獻資格之查詢服務；此項功能與監察院重疊，即未重複邀請。</p>

<p>2. 案內有關就美國、新加坡與香港等國外陽光法制進行比較分析部分，除蒐集相關法律之設計及運作狀況外，宜請列表比較說明各國趨同與趨異之所在與成因，以及值得我國借鏡之處，並應探討我國在陽光法案三法規定的落差，執行機關的協力是否達到善治的境界，區別法律成效與執行成效概念等。</p>	<p>由於各法律現狀不同、各國法制現況不同，本研究案之中三個法律的分析，未必能將此項意見全然納入討論內容之中。然研究團隊已將此項意見之中的期待，儘量納入期末研究之寫作之中。</p>
<p>3. 台灣透明組織所公布之「貪腐印象指數」並未針對各國內部之政府機關進行評比，報告第 1 頁所述「調查結果顯示，在十五個納入評比的機關與部門中，政黨在全球多數民眾眼中是政府最為嚴重的部門」一節（報告第 1 頁）似有待商榷，為免混淆誤導，建議參酌「全球貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer, GCB）」調查結果，再予確認補正，並提供相關註釋與參考來源。</p>	<p>原調查僅涵蓋政黨，未包括政府部門；依該調查結果評論政府是否清廉，並不正確。已於本文刪除該段文字。請見第 1 頁。此外，國際透明組織所公布的《全球貪腐報告》之中，提供了「全球貪腐趨勢指數（Global Corruption Barometer, GCB）」。雖該指數測量對象並未包括台灣，並未列出個別國家貪腐情況調查，但分別列出各地區、各領域，是否為其人民認為有貪汙腐敗之處。是以，已在文中提出該調查資料，以供參考。請見第 1 頁。</p>
<p>4. 為強化表一-1（報告第 2 頁）以百分比呈現我國歷年貪腐印象指數排名之進步或下滑幅度統計結果意涵，請補充研析說明貪腐印象指數之原始建構方式，以及以此方式計算及解讀 CPI、長期比較之理論依據。</p>	<p>貪腐印象排名指數，在國際透明組織的定義之中，乃是「人民認知公務員以及政治人物有貪汙行為的比例」。由於跨年比較、跨年國際排名比較意義較小，是以，以「2008 年各國貪腐印象指數」之資料取代該表格。請見第 2 頁。</p>
<p>5. 本研究有關「行政倫理理論的論述（報告第 2 頁）」引述 Friedrich(1940)之官僚制度外在控制觀點一節，建議補充說明參考來源：(Friedrich, C.J. (1940). "The Nature of Administrative Responsibility". In Peter Woll(ed) (reprinted 1966). Public</p>	<p>已將參考資料之來源補充於參考書目之中：Friedrich, C.J.(1940). "The Nature of Administrative Responsibility". In Peter Woll(ed) (reprinted 1966). Public</p>

<p>說明參考來源：(Friedrich, C.J.(1940).” The Nature of Administrative Responsibility” . In Peter Woll(ed) (reprinted 1966). Public Administration and Policy (pp. 221-46). New York: Hper Torchbooks.</p>	<p>Administration and Policy (pp. 221-46). New York: Harper and Row</p>
<p>6. 有關「良善治理」概念（報告第 3 頁）一節，案內除引述大陸學者之定義外，建議補充蒐集引述聯合國、世界銀行以及國際貨幣基金等國際組織對「Good governmance」之共識性定義。</p>	<p>已補充相關資料及定義，請見第六頁。</p>
<p>7. 「表三-1：國內外學者對『corruption』一詞的定義或見解（報告第 11 頁）」引述國外學者定義部分，建議補充原文與參考來源，另請更新「國際透明組織」對「貪腐」之最新定義(詳：http://www.transparency.org/about_us)，並增加研析相關資料，如 Academy of M. Review 33/3 有關 organizational corruption 其他四篇文章。</p>	<p>已補充相關資料及定義，請見第十七頁。</p>
<p>8. 「表三-2：美國與我國財產申報制度之比較分析（報告第 13 頁）」一節，建議以「公職人員財產申報法」96 年 3 月 21 日及 97 年 1 月 9 日修正內容為基準補充比較分析。</p>	<p>已將此項意見納入該章節的比較分析之中。請參第十七頁。</p>
<p>9. 「表三-5：美國、香港、新加坡與我國陽光三法之立法比較整理（報告第 27-29 頁）」與「表四-1：個別法律現況概要（報告第 38 頁）」，尚有資料漏</p>	<p>該表之內容，將在各章節之中分述之，不另以表格呈現。</p>

<p>列，請補充。</p>	
<p>10. 本研究有關執行成效之比較部分，建議納入相關法案之施行細則一併檢討，如 97 年 7 月 30 日修正公布「公職人員財產申報法施行細則」，以及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」與「政風機構辦理公職財產申報資料審核作業業點」等。</p>	<p>已將此項意見納入該章節的比較分析之中。請參第 62 頁。</p>
<p>11. 立法院業於 98 年 4 月 3 日三讀通過「貪污治罪條例部分條文修正案」，增列「財產來源不明罪」的規定，規範對象為廣義的公務員，包括一般公務員、政務官和各級民代等，請配合納入相關研析內容，其他有關國內外陽光立法比較之文獻來源與現況趨勢分析資料，建議參考相關權責機關公布之最新條文修正內容或統計數據。</p>	<p>已依照本項意見，進行期末報告之研究及寫作。</p>
<p>12. 本研究各章名稱請依相關法規名稱配合修正，包括第四章「我國公職人員財產申報法之現制及成效評估」、第六章「我國公職人員利益衝突迴避法之現制及成效評估」等。</p>	<p>已將各章名稱依法規名稱進行修正。</p>
<p>13. 本研究報告內容撰寫方式及印製格式，請依本會委託研究計畫作業要點及相關附件規定納入期末報告辦理。</p>	<p>已依貴會委託研究計畫作業要點及相關附件規定進行期末報告撰寫。</p>
<p>14. 本研究對於三個陽光法案透過評估過程初步獲致部分存在問題點，應有助於未來修法參考，惟具體建議事項尚未完整呈現，建請補充強化具體作法</p>	<p>已在期末報告之中提出具體作法與條文修正建議，並已區分短期及中長程建議，也已註明相應之主、協辦機關。</p>

<p>或相關條文修正建議（「加強反腐決心」非屬修法建議），並區分為立即可行建議與中長程建議，同時註明相應之主、協辦機關納入期末報告定稿。</p>	
<p>15. 附錄二（報告第 66 頁，案內誤繕為附錄一）各場次專家座談會議紀錄有關出席者發言內容，建議統一整理格式以利閱讀。另案內對於深度訪談受訪者姓名究以採取公開或匿名代號方式呈現，建請通盤檢討確認各章節一致性作法。相關之註釋格式、表格呈現方式及字型等，均請予以統一。</p>	<p>註釋格式、表格呈現方式、字型等，已於期末報告中儘量加以統一。</p>

附錄八 「期末報告審查意見」修正對照表

審查意見	本會回覆
王教授業立（台灣大學政治學系）	
1. 本研究之研究方法係採文獻研究法、比較研究法、焦點團體座談以及深度訪談法，較偏重質化研究，研究方法應屬可行，另國外立法實務以及我國現況描述與成效評估等資料蒐集完整，分析深入。	在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。
2. 本案研究結論架構完整，層次清晰，所提法條修改建議及各期政策建議，多具實用價值，值得有關單位及立法部門參考。	期待有關單位及立法部門參考本研究案。
3. 在研究方法上，焦點團體及深度訪談所邀對象可以多元化，尤其是不同政黨及候選人，具有實務經驗之政治參與者應可再擴大邀請，以瞭解不同立場人士之意見。	由於專家座談、深度訪談皆已進行完畢，在本研究案之中恐難做出修正。
4. 外國立法實務較偏重於介紹，但對於我國未來政策建議是否有可資借鏡之處，仍有加強空間，建議研究團隊予以強化。	在修改本結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。
5. 現況分析與政策建議之間，應更加相互呼應，例如本研究發現公職人員財產申報法造成廣大公務員及負責申報機構沈重之成	對於本研究發現公職人員財產申報法造成廣大公務員及負責申報機構沈重之成本及負擔，已在政策及修法建議上，提出改進之道。

<p>本及負擔，但在政策及修法建議上，並未提出明確的改進之道。</p>	
<p>6. 公職人員財產申報法及政治獻金法在實務運作上常受制於查核人力不足而成效不彰，建議可大量增加查核人力。</p>	<p>公職人員財產申報法部分，關於受制於查核人力不足而成效不彰，已建議可大量增加查核人力。政治獻金法部分，已列入第五章修法建議第一項。</p>
<p>7. 競選期間候選人的後援會等組織，往往是政治獻金法規範的大漏洞，似可考慮修法加以對此類組織的規範。</p>	<p>已於第五章研究發現之各國比較結果中予以陳述。</p>
<p>彭副教授錦鵬（台灣大學政治學系）</p>	
<p>1. 本案文獻蒐集與內容敘述尚稱充實，惟本案為期末報告，應予刪除「『將』以文獻研究法……」等用語，尤其是案內「提要」內容請再予審酌文句用字，另所附表格建議盡可能置放於同一頁面，第 48-49 頁為空白頁，請刪除。</p>	<p>空白頁已刪除，文句已予以檢視，進行必要之調整</p>
<p>2. 圖二-2 研究架構圖內容是否較偏屬研究流程，請補充說明。另本案分析架構似可考慮增加補充對政治人物之規範之可行性。</p>	<p>圖二-2 研究架構圖確實與研究流程近似；在本研究之中，此二者並無明顯分別。對政治人物規範可行性，已在期末報告中，予以適度加強。</p>
<p>3. 本案建議可研議直接廢除公職人員利益衝突迴避法，建立公務員倫理規範 1 節，相關廢除之論證似顯不足，且行政院人事行政局亦有研訂公務人員倫理法草案，爰建議補充相關說明。</p>	<p>如審查意見所言，行政院人事行政局目前正在訂定公務員倫理法草案；而本文亦認同(見本文 139 頁)，公職人員利益衝突迴避法，該法之立法目的乃係在於維護政府施政之公平與公正之外觀，故應為一部程序性之法律規範，明確規範公務人員各項行政行</p>

	為，以及作為現代公務人員所應履行的官箴，故建議以統一的倫理法典，來取代公職人員利益衝突迴避法。
4. 有關建議宜統一獻金查核平台，甚至由特定機關負責查核業務 1 節，建議考量成立非營利組織之基金會專責查核之可行性。	<ol style="list-style-type: none"> 1. 統一政治獻金查核平台之建議已見本報告。監察院亦表示 98 年 12 月底前完成該平台。 2. 因考量若以非營利組織負責查核，在目前制度條件和文化尚無法配合，故建議可做為未來長期改進之方向。
5. 政風機構人員位階較低，查核對象範圍未能全面含括(如部會首長等)，建議將其組織改隸監察院。	此課題涉及憲法之中五權分立的設計，影響甚大而且事端複雜，實難在本研究中蓋括論定。
劉教授義周（政治大學政治學系）：	
1. 本研究主要係探討「執行成效」，因此，應有比較大的篇幅探討經驗的資料或案例的分析，惟案內仍以法條分析為主，且意見多證據少，建議補充說明。	在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。
2. 陽光三法已實施一段時間，建議增加其實施成果或實際執行情形之統計資料，以及具體案例說明等，應可值得深入分析以強化論點之說服力，用以支持本研究之論點。如於第四、五、六章內分別選擇相關案例配合統計數據進行深入比較分析。	在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。
3. 在比較研究部分，建議考慮以完	在修改結論報告之中，已參考此項意

<p>整的表格呈現，以方便讀者閱讀，如類似表三-4 作法可加以運用綜合整理各國的討論。</p>	<p>見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。</p>
<p>4. 案內有關「焦點團體說明」是否較屬於專家座談，請補充說明。</p>	<p>本研究案之焦點團體座談，確實與專家座談相近。已在報告之中改正。</p>
<p>5. 本案之研究建議多屬法條修訂建議，相當具體與可行，惟仍有部分屬道德勸說，其效果有限，如要求政黨提名公職候選人需具「才德兼備」等。</p>	<p>在修改結論報告之中，已參考此項意見，進行必要之修正，強化報告內容。</p>
<p>6. 各章體例結構建議再予統一，包括附錄之各法相關資料的統一格式呈現。另第 127 頁之註 45、46 建議整併為一個註記說明，第 247 頁罰則所列內容與建議是否產生矛盾，建議補充說明，第 77 頁表四-5 切割為兩部分，建議應予整合。</p>	<p>依照審查意見辦理。</p>
<p>周副教授志宏（台北教育大學文教法律所）</p>	
<p>1. 有關研究方法尚稱嚴謹，法制建議方面似應加強法制作業之品質，如研擬完成之草案建議再徵詢專家意見。</p>	<p>在修改結論報告之中，已參考此項意見，進行必要之修正，強化報告內容。</p>
<p>2. 案內研究資料豐富，惟實際案例研究分析部分，僅列舉訴願案件似顯不足，建議蒐集更完整與妥適之案例說明。</p>	<p>在修改結論報告之中，已參考此項意見，進行必要之修正，強化報告內容。</p>
<p>3. 研究結論有關建議修法部分，宜以條文對照表方式呈現現行與修正條文之比較；第四、五、六</p>	<p>第五章條文對照表已修正呈現。關鍵字修改，已調整於第 vii 頁。</p>

<p>章之章節體例不甚一致，關鍵字不甚明確，應請重行調整修改；另有關行政罰與刑罰之選擇在修法建議上宜再斟酌；至法條修改建議部分，宜請就條文內容再作補強修正。</p>	
<p>4. 建議不宜立即廢除公職人員利益衝突迴避法，且行政程序法並未規範罰則，亦不宜替代。</p>	<p>本研究計畫對於公職人員利益衝突迴避法，並非單純予以廢除，而係搭配公務人員倫理法的立法，而該法當然會對於違反公務人員倫理規定之人，設有罰則規定。</p>
<p>5. 第 XV 頁有關（二）之 4「宜刪除候選人收受政治獻金的期間限制」規定、第 143 頁最後一行「建議降低裁罰金額至 30 萬元以下」1 節、第 148 頁有關「修正第十六條」第二項「得連續處罰之」規定等，宜再予審慎考量；另第 148 頁「修正第 17 條」，宜就是否採取刑罰再予斟酌。</p>	<p>考量政治獻金制度之健全，仍建議刪除候選人收受政治獻金的期間限制，以便達到公開透明的規範效果。</p>
<p>6. 第 159 頁標題三之題目錯誤、第 161 頁標題順號有誤，均請更正。</p>	<p>均已加以更正。</p>
<p>楊簡任秘書華璇（公職人員利益衝突迴避法部分）</p>	
<p>1. 本專案所採之四大研究方法：文獻研究法、比較研究法、焦點團體座談及深度訪談，應為正確之方向，殊值推崇。惟其中有關焦點團體座談及深度訪談部分，多集中在專家學者、立法委員、政府高官等部分，殊少觸及適用範</p>	<p>由於專家座談、深度訪談皆已進行完畢，在本研究案之中恐難做出修正。</p>

<p>圍最廣之地方民意代表、縣(市)政府及鄉(鎮、市)政府官員等之意見(上開人員亦為陽光三法歷來主要裁罰對象)，易發生與原始立法目的及民眾感受疏離之現象，是較為可惜之處。</p>	
<p>2. 又有關比較法研究部分，就公職人員利益衝突迴避法(下稱利衝法)，報告中列舉了美國、新加坡、香港等地之利益迴避機制，然細究所謂星、港之利益迴避機制，實係與我國貪污治罪條例相當之刑事肅貪機制，與我國利衝法規定顯不相同，是否適宜作為比較基礎，似不無疑問。與之相較，報告中以寥寥數語論及之英國、加拿大，甚至文中尚未提及之美國部分州、日本、中國大陸之迴避機制，相形下仍有可參考之處，然未見比較及介紹，就比較資料之完整性似稍嫌不足。</p>	<ol style="list-style-type: none">1. 本研究計畫僅僅比較美國、香港與新加坡，乃係根據行政院研考會招標須知的要求，其所列國家並未要求美國各州、日本與中國大陸等等國家的利益迴避機制。2. 本研究曾嘗試邀請地方層級人士與會參與座談或訪談，可惜並沒有成功。不過就利衝法而言，受本法規範人員本身的意見固有參考價值，但執法人員所面臨的問題可能更為重要，故本研究著重於此後者之意見。3. 使用比較法研究途徑時，應對於比較研究對象的選取做特別考量，不是隨機或任意選取比較對象。認為有必要特別討論美國部分州或日本及中國的法制，應先給予選取其作為研究對象的理由。4. 本研究依契約規範，配合研究委託機關的需求，對特定國家或地區之制度作比較研究。但為使研究具更廣大的視野，已論及部分其他國家的制度。

- | | |
|--|--|
| <p>3. 文中述及，迴避是爲了「避嫌」，而不是爲了「肅貪」，司所言哉！就利衝法之制度結構及本院與法務部歷來執行上之政策目標，都是以「防貪」爲主軸，冀望以職能分離之迴避制度之建立，以有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送，並增進人民對公職人員廉潔操守或政府決策過程之信賴（台北高等行政法院 95 年訴字第 4065 號判決參照，此即所謂「避嫌」之手段性）。就利衝法本身之規定，其中第 4 條（何謂利益）、第 5 條（何謂利益衝突）、第 6 條（有利益衝突應自行迴避）、第 10 條（個別公職人員如何迴避）、第 16 條（未迴避執行職務之處罰），乃係有系統性、完整性之程序迴避義務規定，屬整部法律之核心概念。然爲避免疏漏，利衝法於基本程序迴避規範外另訂補充規範，即以第 7 條（禁止假借權力圖利）、第 8 條（禁止關係人關說）及第 9 條（禁止交易）之規定，以概括規範部分假迴避真圖利（例如迴避後要求代理人依其意旨而爲），及無法用迴避概念一言以蔽之的職務相關行爲。是以，報告中所述利衝法是以肅貪</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. 防貪與肅貪都是針對貪瀆行爲的相關措施，不同之處僅在前者乃事前的防制措施，而後者乃事後的抑制措施。但其皆以貪瀆行爲本身爲關懷重心。而貪瀆或貪腐的意義，最普遍的理解就是「濫用公權力以謀取私利」(the misuse of public power for private profit)。國際透明組織的界定亦爲：「濫用受委託的權力以謀取私利。」(the misuse of entrusted power for private benefit)。 2. 以審判或考試爲主的迴避制度，其目的是在建立公正的行爲外觀。諸如對性別，族群或甚至是意識型態的歧視或敵對，可能使審判者或考試評定者作出決定時有偏頗之虞，但可能完全與個人私利無關。所以訴訟法上的迴避制度不是以防貪或肅貪爲主要目的。 3. 本法不論就法條第一條所揭示之立法目的，或是當時各政黨所提版本之立法目的，都是爲了要斬斷黑金政治，防止貪污腐化，端正政治風氣。不論其是事前的防止還是事後的抑制，都完全與貪瀆或貪腐結合在一起。 4. 監院代表強調防貪與肅貪之不同（此乃自明之理，不待多言），並認爲避嫌就是爲了防貪，其錯誤有二。第一，避嫌是爲了公正，不是 |
|--|--|

爲出發點，並因之而主張該法立法政策目標錯誤，恐係將補充規定誤爲核心規定，似屬法學方法論上之謬誤。正因誤以爲利衝法之政策目標爲「肅貪」，方有所謂利衝法將「避嫌」與「肅貪」混爲一談之政策目標錯誤等結論。

爲了防貪，前引訴訟法之說明已十分清楚。如果訴訟法上之迴避制度有防貪的效果，那純粹是附隨效果，而非立法之政策目的。第二，與貪瀆相結合的迴避要求，不論是事前防貪或事後肅貪，都是爲了對抗以公權力謀取私利之行爲。但是訴訟法上或行政程序法上之迴避制度，都不直接與貪瀆掛勾，都不必然與私利相關。換言之，監院代表無法理解避嫌與防貪是兩種不同的政策取向，利衝法不是爲了公正，而一般訴訟法上的迴避制度也不是爲了防貪。

5. 以公正爲出發點的迴避制度，其所強調的是程序正義，程序本身即是目的。所以一旦違反程序要求，達到影響行爲之公正性，則行爲應無效。造成程序瑕疵的相關人員應當接受懲戒措施，但對行爲而言，真正重要的是要重新作成決定。反之，以對抗貪瀆爲主軸的迴避制度，重點不是在程序正義，而是在有否不正利益。但是由於不正利益的證據取得困難，只好對程序瑕疵行爲處以重罰。試問是否存在其他行政程序瑕疵行爲被處以至少 100 萬的罰鍰？法官違反迴避規定者，有此等處罰嗎？這正是本法政策目標錯置的明證。

	<p>6. 就比較法而言，包括美國、英國與加拿大等等國家有關的公職人員利益衝突迴避機制，其設計立法的目的乃係在於維護公務部門的客觀與公正的外觀，故其重點乃係在於「避免人民的懷疑」而非在於「防貪或肅貪」。所以規範方式都以公務員倫理法規為主。換言之，本研究認為，在公正的概念之下，重點並不是在於存有特定利益，而是在於政府公共權力的運作，是否有一個公平、公正的外觀。而衡諸各國之立法例，公務部門的「避嫌制度」與「防貪與肅貪制度」分設於不同法律之中，並由不同組織來運行該法，以有效發揮不同法律之功效。</p>
<p>4. 利衝法所規範應迴避職務行使之利益，不以「不法利益」為限，即使「合法利益」亦在本法規範之列。蓋為避免公職人員因參與其事，致其相關作為或不作為之公正性，引發民眾之質疑或不信任，影響民眾對公職人員及公權力行為之信心，規範重點非在行為人有無獲取利益（台北高等行政法院 96 年訴字第 1440 號判決參照），而在未為迴避致人民對國家公權力行為產生不信賴。而應迴避之利益包括非財產上利</p>	<p>如前題之回應。</p>

<p>益之設計，更清楚顯示利衝法以「避嫌」為核心之特質（因為無從換算為財產上價值，故以人事措施本身為應迴避之利益，縱受僱人有相當之勞力付出，仍屬利益，此即報告中所稱「人情利益」）。是以，非如報告所推論，係以避免「不正利益」為前提，而與刑法相關貪污罪疊床架屋（刑法貪污罪所涉利益，皆以具有經濟上價值之利益為限）。本報告以錯誤之假設為前提（即誤以為本法之政策目標為肅貪），使利衝法背負過高之政策任務，自易生利衝法效能不彰，無從抑制貪污之結論。然既前提即生謬誤，則其間所為之論證恐皆為無效推論。</p>	
<p>5. 如前所述，利衝法本身係依以防貪為主之程序性規定，非為肅貪而生。利衝法所欲達成之目標為避嫌，並將相關倫理義務提昇至法律義務，並以義務規定配合行政罰制裁之方式，做為掌握國家資源之高階公職人員之行為規範。其所施用制裁之手段，於立法選擇上，可以用懲戒罰、行政罰及刑罰，然懲戒法之適用對象，僅為公務員，民意代表不與焉，且對政務官之懲戒，僅有撤</p>	<p>如本研究計畫內文所述，為合理規範「民意代表」的職權行為，本研究計畫建議應由更嚴格的《立法委員行為法》或將其改為《中央及地方民意代表行為法》，以合理規範立法委員、縣市議員及鄉鎮市民代表。透過該等專門性法律，訂定適宜之法規範，以為因應。</p>

<p>職一途，如上級長官認其行為尚未達撤職程度，其效果幾等同於未受制裁，殊難讓人民信服；至於對其他應申報財產之公職人員，甚或其他一般人民而言，懲戒罰尚無從產生如行政罰般之公示效果，殊難達成利衝法促進廉能政治、端正政治風氣之目的。</p>	
<p>6. 就以法益侵害為制裁對象之刑法而言，違反利衝法之迴避規定，其所生影響，與具體貪污行為尚屬有間，無從形成一值得以刑法保護之法益；另自罪責原則之觀點，對於未迴避人事任用者之刑罰制裁，不但顯違反罪刑相當性，亦難生一般預防或特別預防成效，是對於違反利衝法行為之制裁效果，仍以適當之行政罰較為妥適。至於已生對價關係之收賄瀆職、賣官之行為，方由刑罰規範。如此以階梯式之立法，最能有效達到遏阻貪污腐化風氣既不當利益輸送之效果，對全體大眾亦屬最大利益。</p>	<p>關於違反「迴避義務」，本研究計畫設計「刑事制裁」規定，此乃是政策選擇的問題，應當迴避之人，經上級或長官命令迴避，而未迴避者，足見行政處罰已無法嚇阻應迴避之人。故此，本研究計畫設計「刑事處罰」規定，以嚇阻行為人履行迴避義務。此外，誠如吳庚教授於《行政法的理論與實用》一書所言，基於法治國的原理，以違背社會倫理或行政目的作為，作為刑事犯與行政犯的區別，目前已難合理明確劃分，是故，兩者之差別已由「質的區別」轉變為「量的差異」(吳庚，2005：472-473)。承此，本研究計畫於此之設計，尚難謂不妥，端屬立法機關的政策選擇而已，亦非所指罪刑相當性的問題。再者，只要現行法律條文明文規定，以「刑事」來處罰利益衝突的義務違反者，則應無有違反「罪刑法定主義」的可</p>

<p>7. 報告中有關利衝法於貪瀆防制功能有限，應廢除該法，而強化行政程序法中違反迴避義務效果之一般性規定之建議，因行政程序法並無制裁性規定（所有裁罰性之不利處分均屬行政罰法之範疇），至多僅能賦予將相關未迴避之行爲無效之法律效果，然包含利衝法第 11 條在內之所有無效規定，均需受行政程序法第 113 條以下規定之限制，尙非當然得以回復原狀（其間可能涉及信賴保護，或已無從回復原狀等因素），縱得以回復至公職人員未迴避前之狀態，其所耗費之國家資源（例如重新召開人事甄審程序、重新爲都市計畫審議、廢標後重新公開招標等）殊難估計。再者，如未能對違反之公職人員是以一定程度之制裁，不但爲大眾難以認同，更將使相關迴避規定成爲聊備一格之訓示規定（現行散見於各法規之迴避規定，包含行政程序法第 32 條、第 33 條等規定，多爲不折不扣之訓示規定），以裁罰案例有限爲由廢除利衝法，是否符合公職人員應迴避利益衝突之潮流及民眾期待？恐有疑</p>	<p>能。</p> <p>存在形成習慣，存在形同合理。這是一般人普遍的認知習性。但是作爲專業知識份子，爲公共利益而進行研究。既無特定利益的考量，更沒有一般機關組織本位主義的包袱；所以可以有開闊的見解。</p> <p>利衝法是政治人物爲舒緩民怨的表演性規範，立法委員最終將民代排除於適用範圍之外，即是明證。因爲行政由立法所監督，行政權濫用權力謀取私利，本該由立法部門監督。但是民代關說，包工程與綁標的行爲，既是行政機關偏頗作爲的主要壓力來源，也是黑金政治的淵藪。本法不能對民代開刀（儘管本研究不支持以這種方法來解決此問題），即是本法只是安撫或甚至是欺騙民眾的表演性規範的證據。</p> <p>以國防部民國 98 年 7 月初所公布的肅貪報告所列，包括買官、賣官與採購弊案多達 4 萬餘件。單就將領的人事處分而言，共移送 48 件共 142 人至高等軍事法院檢察署偵辦。其中少將 74 人，中將 40 人，共計 114 人，佔國軍將官總額的三分之一。請問利衝法的功效何在？又有那個將官或校官的人事措施，曾因違反利衝法而遭制裁？而僅是國防部的部分，還未論及其他行政機關。</p>
--	--

<p>問。</p>	<p>如果不是本位主義作祟，或是爲了欺騙人民的政治表演，怎麼會看不出來本法只是廁所裏花瓶，擺著好看而已？</p> <p>誠如本研究計畫第 123 頁至第 127 頁所作之整理，該法因政策目標不明，加上施行這十年來，其執法案件實爲有限，因此建議另設「公務人員倫理法」，以取代現行《公職人員利益衝突迴避法》。所以，本研究計畫的建議，並不是單純地廢除本法，而是另訂他法來取代這部法律的運行。</p>
<p>8. 就人事措施之迴避，報告建議以取法法國法上之同額委員會，使機關首長難以一人主導人事措施，殊值參考（現行部分行政機關亦有人事甄審委員會之設計），然如此會否侵害機關首長之用人權，及相關配套措施之訂定，屬人事法規建制問題，尙非利衝法所得著力（是否從此即可避免首長之主導性，亦不無疑義）。另報告中有關隨首長進退之機要人員無庸迴避進用之建議，應與利衝法之立法原意無違，殊值參採。事實上，法務部曾就需同進退之民意代表助理及機關首長之機要人員應否迴避任用爲完全相反之解釋（法務部 94 年 4 月 13 日法政決字第</p>	<p>首長人事權的範圍究竟爲何？尙屬立法者得以裁量之空間。而就本研究計畫的目的，就是要形成一個公平、公正，且客觀的公共決定外觀，以符社會大眾的期待。至於有關同額委員會的設計，更深入的瞭解可進一步參閱林明鏘與陳淳文等二教授之相關論述（林明鏘，2000：443；陳淳文，2008：260-266）。</p>

<p>0930040451 號函及 98 年 6 月 16 日法政字第 0980017441 號函)，如能以修法方式為杜絕爭議，將可增強利衝法規定之明確性。至於報告所述有關人際網路運用所造成之不公平，正係利衝法需保留第 7 條假借權力圖利規定之主因(就因該條規定之存在，使本研究報告誤認利衝法係以肅貪為目的)，申言之，公職人員利用其職務上之權力、機會、方法，推薦關係人供其他行政首長任用，依該條之規定，尚非不得制裁(至於有關證明上之問題，則無論法律如何修正，皆需面對「無從證明即推定合法」之考驗)。</p>	
<p>9. 就利衝法與採購法間關於交易行為規範之調和，法務部所提利衝法修正草案第九條已有調整，將「依政府採購法規定辦理採購者」排除於利衝法禁止交易行為以外，是本報告所提修建議，應可謂已有社會共識。然報告中有關由交易機關之上級機關審酌迴避義務免除的修正建議，則恐仍有公正性疑慮，試想，如機關首長之關係人與下級機關交易，卻仍由機關首長審酌迴避義務之免除，如何使人民得</p>	<p>承本研究計畫之建議，審酌迴避義務之免除，乃係由上級機關為之，如無上級機關方由機關首長為之。承此規定，若由機關首長為之，則似有公正性的疑慮。然而，審酌仍須有其依據，如首長關係人所開設之廠商，得以提供更便宜的採購價格，則該首長自應提出合理、信服眾人之理，而免除迴避的義務。首長免除迴避義務，自當承擔法律責任。人民懷疑其公正性者，自得向法院提出救濟。</p>

<p>以信賴該審酌結果？是政策上似宜比照採購法，由主管機關就職務行為所生利益與未迴避所生損害為個案裁量。</p>	
<p>10. 至於有關利衝適用範圍，本研究報告建議擴大適用至除民意代表以外之法定公務機關、公立學校，公營事業機構，公設財團法人及行政法人等編制內之有給職專任人員，並擴大關係人之範圍，不但使其「主打對象」不明確，因牽連過廣（幾近全民）而無法彰顯其立法所欲達成之政策效果，流於「宣示性」的法律規範（報告第 123 頁施能傑教授發言參照），更使本報告產生前後立場矛盾之疑慮。而擴大關係人範圍至「其他足以證明有相當關係者」，亦顯與明確性原則有違，實務上甚難執行。</p>	<p>本研究計畫以為，這部法律就是要給予人民信賴政府會公平施政。是故，凡有決定公共事務之運作者，即應受本法之規定，承此，當然就不僅限於必須作財產申報之人員。</p>
<p>11. 又排除民意代表之適用，與利衝法最早即是針對民意代表而立法之原意相悖（第 119 頁原始提案委員趙永清之發言參照），而交由議會自律之建議，更將嚴重破壞民眾對公權力行為之信賴。首先，民意代表利用職務上之權力、機會向行政機關承攬工程、推薦人事任用，尚非議會內部規範所得制裁（往往亦與刑法</p>	<p>本研究計畫認為，議會自律固然多係規範議會議事程序的規範。然，可由立法院制定更嚴格的《立法委員行為法》，或將其改為《中央及地方民意代表行為法》，以同時規範立法委員、縣市議員或鄉鎮市民代表。本文相信由專門的法律來約束民意代表將獲較大之效果。</p> <p>民意機關是否能自我約束，端視外部壓力而定。學者或知識份子鼓吹，興</p>

<p>構成要件規定未盡相符)；此外，議會自律只能規範議事事項，期待議會自律能有效規範民意代表參與利益相關議案之審議表決行爲，無異與虎謀皮(有關立法委員審議其夫之考試院長人事案未迴避，立法院可有任何譴責之聲明？遑論制裁？)，特別是地方民意機關對於行政機關之影響力尤勝國會，如無利衝法之外部監督，則將使地方形成派系或集團控制，淪爲貪腐溫床。反之，如保留相關規定，縱因證明上之困難不一定皆能完全制裁(未迴避審議及表決部分較易證明及處罰)，惟至少仍有相當之嚇阻作用，是報告有關排除民意代表之建議，雖立意良善，惟就實務觀點，欠難苟同。</p>	<p>論批判，民眾施壓；則有可能實現。反之，自然是一事無成。</p>
<p>12. 前已述及，利衝法之規範核心目的在於避嫌，與肅貪無涉，以行政罰鍰即足以預防公職人員未迴避所可能造成民眾信賴感動搖之風險，且因相關規定係程序性之預防規範，與實際之貪污行爲尙屬有間，自不宜以刑罰施加於違反義務人。因而，報告所提修正條文第 17 條，將公職人員違反利衝法規定拒絕迴避者，視同貪污，並處以刑罰，恐與報告</p>	<p>關於違反「迴避義務」，本研究計畫設計「刑事制裁」規定，此乃是政策選擇的問題，應當迴避之人，經上級或長官命令迴避，而未迴避者，足見行政處罰已無法嚇阻應迴避之人。故此，本研究計畫設計「刑事處罰」規定，以嚇阻行爲人履行迴避義務。此外，誠如吳庚教授於《行政法的理論與實用》一書所言，基於法治國的原理，以違背社會倫理或行政目的作爲，作爲刑事犯與行政犯的區別，目</p>

<p>前段不斷強調之無罪推定原則相悖，亦顯有違罪刑相當性原則，允宜再行審酌。</p>	<p>前已難合理明確劃分，是故，兩者之差別已由「質的區別」轉變為「量的差異」(吳庚，2005：472-473)。承此，本研究計畫於此之設計，尚難謂不妥，端屬立法機關的政策選擇而已，亦非所指罪刑相當性的問題。再者，只要現行法律條文明文規定，以「刑事」來處罰利益衝突的義務違反者，則應無有違反「罪刑法定主義」的可能。</p>
<p>蕭專員毅軒（公職人員財產申報法部分）</p>	
<p>1. 本報告中有關建議修正財申法，排除代表政府之董監事 1 節，所引條文為本法「第 2 條第 5 項」，應係「第 2 條第 1 項第 5 款」之誤植。</p>	<p>已重新檢視全文，並已修正誤植之法規條文。</p>
<p>2. 申報對象除上開人員需檢討外，宜再檢討其他應申報人是否確有必要賦以申報之義務。</p>	<p>已檢討其他應申報人須依其行政業務涉及與人民權利義務相關者確有必要賦以申報之義務。</p>
<p>3. 信託及變動申報之內容及檢討建議幾未論述，尚待補強。</p>	<p>「信託」部份本研究主張，目前仍以原法條規定為主，「變動申報」部分則予強化之。</p>
<p>4. 代表政府或公股出任私法人之董事及監察人應申報財產之規定仍建議刪除：本法修正後新增代表政府或公股出任私法人之董事及監察人等，由於適用範圍爭議不斷，本院於執行時亦經常面臨相關機關及人員之質疑，備感困擾。且部分機關及財團法人</p>	<p>已檢討：代表政府或公股出任私法人之董事及監察人應申報財產之規定建議本法修正時仍應予以刪除之。</p>

<p>對是否代表政府或公股出任私法人之董事及監察人部分仍多所質疑，亦有表達辭職而不願提供相關資料者，造成本院無法確實掌控此類申報人員之資料，建議本法修正時仍應予以刪除之。</p>	
<p>5. 若未能免除上開人員申報義務，建議限縮為具公職人員身分或服務於公營事業機構者始應申報：本條第 1 項第 5 款後段規定「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」須申報財產，然前開職務除少數係由公職人員出任外，大多數為不具公職人員身分之專家學者、業界代表等產學界人士所擔任，渠等多屬兼職且未領有專任薪酬，且常係政府為公益之需而廣納民間專業人士，以健全私法人組織架構，實務上政府及公股對該等人員並無影響力。若因此課其申報財產之義務，易生權輕責重之弊，且易引發產學界人士拒絕擔任該等職務之氛圍。況本法既名為「公職人員財產申報法」，即以公職人員為規範主體方符體例，當不及於學者專家代表、社會公正人士代表、民營企業代表等人士，建議本條依上開意旨修正之。</p>	<p>已照建議意旨修正，若未能免除上開人員申報義務，建議限縮為具公職人員身分或服務於公營事業機構者始應申報。</p>

<p>6. 建議修正本法第 4 條，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向本院申報；按本法規定部分申報義務人應向監察院申報之意旨，係考量職務具特殊性質或一定層級以上之公職人員，由政風單位查核財產顯有困難者，始由監察院受理財產申報並予以查核、裁處。本法第 4 條第 1 款既規定本法第 2 條第 1 項第 5 款職務列簡任第 12 職等或相當簡任第 12 職等以上各級政府機關首長應向監察院申報，則同款所列公營事業總、分支機構之首長、副首長亦應等同規定其職務層級，方符本法之規範意旨。</p>	<p>已照建議意旨修正，本法第 4 條，公營事業總、分支機構之首長、副首長須具一定職等以上者始向監察院申報。</p>
<p>7. 建議修正本法第 4 條，代表政府或公股出任私法人之董事及監察人宜參照本法施行細則第 22 條規定，由指派機關受理之；本法規定代表政府或公股出任私法人之董事及監察人應申報財產，其涵蓋層面實包含現職公務人員、學者專家代表、社會公正人士代表及民營企業代表等不一而足，若渠等未提供相關資料或未據實申報，本院即無法確實掌握並通知其辦理財產申報。復依本法施行細則第 22 條規定，</p>	<p>有關「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」部分，因配合本法第二條第一項第五款之刪除，是類人員亦一定刪除之，不再是應有申報之身分。</p>

<p>代表政府或公股出任私法人之董事及監察人如有異動，應由指派機關通知該管受理機關。即係著眼於渠等人員之異動，非如公職人員有任免之官方文書可稽，唯有該私法人或渠等之指派機關方能確實知悉；且該類身分不乏由指派機關之公職人員出任者，渠等常係應向該指派機關政風單位申報之對象。故建議宜將渠等之申報受理機關修正為代表政府或公股出任私法人之董事及監察人之指派機關，始能符合本法規範之目的。</p>	
<p>8. 按解釋個別的法律條文時，必須注意其在法體系中的地位和關聯。本法應申報之財產項目已於本法第 5 條中明定，若干項目並有一定金額之限制，是本法第 7 條應強制信託之財產亦應受其限制，以求法律條文前後之一致性。復按辦理強制信託須經一定之流程與時間，不似以書面方式申報財產之便捷；況國內之上市及上櫃股票交易狀況及價額時有變動，如無一定金額之限縮，則造成小額股票亦需辦理信託之情形，徒增申報人勞費。建議本法應辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金</p>	<p>對於本法第五條申報內容與第七條強制信託之關連性，強制信託之財產亦應受其限制，以求法律條文前後之一致；對辦理強制信託之國內上市（櫃）股票，應限縮於一定金額以上始應申報，以符公平原則。並已修改本文。</p>

<p>額以上始應申報，以符公平原則。</p>	
<p>9. 依本法第 8 條變動申報之規定，申報人須於每年度定期申報時，將前次申報日迄本次申報日止所有應信託財產之變動情形（含變動之時間、原因及變動時之價額）予以申報，實已相當程度將申報人之財產變動狀況加以揭露，與強制信託制度將應申報財產「透明化」之功能不遑多讓。鑑於辦理強制信託需一定時間及費用，且小額之不動產或股票即須信託，造成申報人不便。建議修正為依本法第 7 條具強制信託身分之申報人，亦可選擇本法第 8 條財產變動申報之制度，使之成為「信託申報」與「變動申報」雙軌制，以期兼顧現實層面並落實本法規範之意旨。</p>	<p>修正意見已置於現行法律成效評估之中，惟強制信託能否再行選擇以「變動申報」取代「信託」，似有可議之處，此舉與目前本法之規範原意並不相同，似可再予卓酌、研議之。</p>
<p>蘇專員宏濱（政治獻金法部分）</p>	
<p>1. 關於主管機關：研究報告建議將政治獻金法之主管機關改為監察院，原則同意；惟有關由審計部辦理各級擬參選人之申報及專戶許可、變更、廢止等事項，似有再斟酌餘地。</p>	<p>已將政治獻金之申報及查核等各事項，建議由監察院下設專門單位負責。</p>
<p>2. 關於擬參選人收受政治獻金期間：研究報告中有提及刪除擬參選人收受政治獻金期間之規</p>	<p>考量有關期間之限制，恐帶來無法規範的檯面下交易行為，爰仍建議刪除期間規定，另依照審查意見，建議增</p>

<p>定，此部分似有不妥，不若增設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，以保障人民言論自由。</p>	<p>設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。</p>
<p>3. 關於單一查詢平台：本院已著手進行「政治獻金不得捐贈者查詢平台」之建置，將相關資料統合，以利政黨、政治團體及擬參選人之查證，預計 98 年 12 月底前完成。</p>	<p>已將此項意見納入參考。</p>
<p>4. 關於捐贈總額限制：除依擬參選人之選舉層級為差別規範外，似應考量擬參選人與政黨、政治團體性質不同而為不同規範，例如提高對政黨、政治團體之捐贈上限，以與擬參選人之限額級距拉開，但高層級之選舉，如總統副總統選舉，似得比照政黨、政治團體之限額。</p>	<p>已將此項意見納入參考。</p>
<p>5. 關於罰則：刑事責任之規定是否應刪除，而全面改為行政處罰責任，屬立法政策問題，原則無意見；另建議增加處罰級距，以利具體個案之適用。</p>	<p>已列入本研究之修法建議。</p>
<p>6. 關於行政罰確定後之公開：已公開於本院網站。</p>	<p>已將此項意見納入參考。</p>
<p>7. 其他：如後附「政治獻金法部分條文修正草案條文對照表」。</p>	<p>已將此項意見納入參考。</p>
<p>8. 鑑於本法第五條規定得收受政</p>	<p>已依照審查意見，納入研究發現。</p>

<p>治獻金者，以政黨、政治團體及擬參選人為限，惟我國人民高度熱衷參與政治活動之現況，如紅衫軍倒扁、九〇八臺灣國、或政黨黨主席選舉等活動，均有募款之需求，以致有違反本法第五條規定，應依第二十七條規定按其收受金額二倍罰鍰之虞；或有違反憲法保障言論自由，和人民集會自由之爭議。建請考量是否增設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，使人民參與政治監督之效能更能適法規範。</p>	
<p>審計部</p>	
<p>有關第七章「結論與建議」其中部分建議有待研酌者如下：</p> <p>1. 依據憲法第 105 條規定：「審計長應於行政院提出決算後三個月內，依法完成其審核，並提出審核報告於立法院。」依上開憲法規定監察院設審計長之目的為審核行政院提出之決算，審計部應依法協助審計長完成決算審核任務。有關「政治獻金法」、「公務人員財產申報法」等陽光法案均與決算審核無關，如改由審計部辦理，與憲法設審計長之目的不符。</p>	<p>已依照審查意見，建議於監察院下新設一處，或擴大財產申報處之編制，納入政治獻金申報與查核之相關業務。</p>

<p>2. 依據審計部組織法第 5 條及第 14 條規定，全國審計機關職權係掌理各級政府及其所屬機關財務之審計。本案研究報告建議由審計單位負責政治獻金的申報與查核、協辦公務人員財產申報等，均屬於私領域財務之查核，與上開憲法、審計部組織法所定審計機關職掌公領域政府機關財務審計業務不符。</p>	<p>已依照審查意見修改。</p>
<p>3. 政治獻金乃政治活動之一環，聯合國轄下，國際最高審計機關組織（INTOSAI）倫理規範第 20 點及第 21 點，均要求審計機關應保持實質及形式上之政治中立性，而審計機關一旦成為政治獻金之受理單位，勢難與政治活動劃清界線，所以依據本部蒐集之世界各先進國家之審計制度，例如美國聯邦審計署、英國國家審計署、加拿大審計長公署、日本會計檢查院、德國審計院、荷蘭審計院、新加坡審計長公署等，均無受理或查核陽光法案之情形（主要國家受理申報單位，如美國為聯邦選舉委員會、英國為選舉委員會、日本為總務省或地方選舉管理委員會、德國為聯邦眾議院院長、新加坡為選舉局）。</p>	<p>已依照審查意見修改。</p>

<p>4. 目前審計業務隨著政府預算規模之擴大而益趨繁重，僅就監督預算之執行而言，98 年度審核中央政府預算數 12 兆 8,095 億餘元，已較 64 年度預算數 4,216 億餘元，增加約 30 倍，既有審計人員員額已難因應業務實際需要，尚須酌增審計人力以辦理職掌業務，本部業已修正審計部組織法報請監察院核轉立法院審議，另無專業人力處理有關陽光法案之工作。</p>	<p>已依照審查意見，建議於監察院下新設一處，或擴大財產申報處之編制，納入政治獻金申報與查核之相關業務。</p>
<p>5. 又陽光四法（公職人員財產申報法、政治獻金法、公職人員利益衝突迴避法、遊說法）目前皆規定由監察院受理申報、查核或執行及裁罰，應為較佳之設計，不僅四法間有其關聯性，且監察院亦已於 97 年 12 月 26 日提出「監察院組織法部分條文修正草案」，將目前之「公職人員財產申報處」，更名為「陽光法案執行處」，人力亦將增加 75 人。是以，政治獻金法規範之申報與查核，欲改由審計機關負責之議，其可行性頗值商榷。</p>	<p>已依照審查意見修改。</p>
<p>內政部</p>	
<p>1. 有關建議修正政治獻金法第 3 條，主管機關由內政部修改為監察院 1 節：A.政治獻金法立法</p>	<p>考量陽光法案之一致性，及現有主管機關及執行機關眾多之現實，爰建議改由監察院為主管機關。</p>

<p>前，有關競選活動捐贈及對政黨、政治團體捐贈係散見於總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法、人民團體法等相關法律規範，考量政黨、政治團體係由內政部主管，擬參選人則與選舉委員會有關，政治獻金法草案即設計分由內政部與選舉委員會做為申報機關，惟於立法院審議時，認為監察院為獨立超然機關，能有效執行裁罰，且又有受理財產申報及查核經驗，爰改由該院為申報及裁罰機關。B.至內政部作為政治獻金法主管機關，係專責有關整個政治獻金規範制度研擬改進及法律之修訂，考量未來政治獻金制度之修改，與選舉及政黨政治面向相關，其中上開競選活動之規範、政黨競爭之公平性亦與內政部業務相關，基於業務內容及與重大制度及政策配套之考量，是否須將主管機關改為監察院，必要性如何，容有審酌餘地，建議可再考量。</p>	
<p>2. 有關刪除候選人收受政治獻金的期間限制 1 節：此項建議意見，牽動民選公職人員平時得否收受政治獻金問題，以地方行政首長而言，其掌握行政權力，可</p>	<p>刪除期間限制後，應能使原本檯面下的非法金錢交易納入規範，除獻金法的查核和限制等規定外，公開政治獻金也可使競爭政黨及人民擁有更充分資訊，以資進行監督，故據此建議刪</p>

<p>能挾其權力令捐贈者就捐贈與否備感壓力之疑慮，至民意代表則握有法案、預算及重要事項議決權，如允許平日收受，會否使原來檯面下、非法的金錢交易行為合法化，又恐貪污、賄賂與政治獻金認定不易，使公職人員得以規避貪污或賄賂罪之刑責，反失本法立法美意，爰有關刪除候選人收受政治獻金的期間限制，建議研究團隊就上開可能造成影響，一併納入評估。</p>	<p>除期間規定。</p>
<p>3. 依選舉層級的不同，訂定每年政治獻金額度的上限 1 節：A.目前政治獻金法係以每年一定捐贈總額為上限規定，並未依選舉層級作為區分捐贈擬參選人政治獻金額度之標準，研究報告之建議，可能涉及之層面包括實質可能提高捐贈者捐贈額度上限，此可能與現行政治獻金法鼓勵小額捐贈之原則未符。B.另考量我國現行選舉制度改革係朝向簡併選舉方向推動，有關地方選舉之簡併，並已於地方制度法修正草案研提配合條文，預定以民國 103 年 12 月 25 日為基準日，將各項公職人員任期調整一致，俾利合併選舉，如經立法通過，未來地方選舉年將有 7 項選舉一</p>	<p>1. 依據擬參選人之選舉層級作不同程度的規定，係反映現實所致。蓋全國選舉的選區、選民均遠較區域性選舉為廣，故不致違背小額捐贈的原則。 2. 各項選舉合併舉行導致政治獻金排擠的問題，建議長期方向為落實公費選舉，則可避免此一問題發生。</p>

<p>併舉行，則現行有關每年捐贈總額上限規定勢必使擬參選人之收受獻金互相排擠，是否須考量此類因配合政策之特殊性，作相關檢討，建議研究團隊可納入研究。</p>	
<p>4. 對於建議建立公費選舉制度，減少政治人物募集獻金之需求部分，我國現行總統副總統選舉罷免法、公職人員選舉罷免法已有相關公費選舉制度之規定，諸如對政黨、候選人選舉補助金制度、候選人競選經費自有資金稅賦減免、公辦電視政見發表會、編印選舉公報等，如何更進一步增加公費選舉措施，以減少政治人物募集獻金，研究團隊有無具體建議作法，至如完全改為公費選舉，則政黨及候選人是否應負更多義務、是否因此就可完全減少獻金募集之需求，建議研究團隊可再強化論述。</p>	<p>目前公費選舉係按照政黨席次多寡及得票數多寡而定，對接受補助的政黨和參選人而言，認知上為事後的「獎勵」而非選舉花費的「補貼」。故建議另行研擬一套公費選舉機制，以取代現行補助制度。</p>
<p>法務部</p>	
<p>1. 對於公職人員財產申報法之修法方向請提供具體修正建議事項及作法。如「我國政黨以及政府，需加強反貪腐決心，提升反貪能量」及「透過公民教育及公務人力培訓，削減貪污舞弊風氣」似僅為政策宣示，有無進一</p>	<p>於政策建議方面已提出具體建議。</p>

<p>步具體建議作法？目前本法各項應申報財產申報標準係訂定於施行細則，如何進一步具體化？申報對象應如何精緻化並避免輕重失衡？建議可完整呈現。</p>	
<p>2. 刪除本法第 2 條第 1 項第 5 款之代表政府或公股出任私法人之董事及監察人部分，建議強化刪除之立法理由，並可否就原增訂時之立法委員提案及修正意見提出回應。</p>	<p>建議刪除本法第 2 條第 1 項第 5 款之代表政府或公股出任私法人之董事及監察人部分，已依原增訂時之立法委員提案及本研究之修正意見提出回應。</p>
<p>3. 本法第 11 條第 3 項係課予受查詢機關應配合之義務及罰則之重要規定，如逕予刪除是否已完整評估其後續效應？並就研究報告建議「留予相關法律定之」提出具體意見。</p>	<p>相關規範的訂定，事涉較為複雜專業的金融監管的問題，在本文之中，僅能就較原則性方向提供建議。</p>
<p>4. 就現行公職人員利益衝突迴避法之執行成效、特徵分析確屬的論，關於政策目標檢討之方向，亦為本部研修該法所考量之重點；惟若直接廢除本法，仍須以強化其他相關法制為前提，若保留本法，則條文內容將有大幅度之修訂，其中就各級民意代表排除於適用範圍之外，所可能產生影響為何？徒憑議會自律之規範機制，有無造成法律漏洞之虞，似應再強化論述為宜。</p>	<p>前面已有所回應。</p>

<p>5. 部分引用法條條號非現行法，如短期建議刪除代表政府之董事及監察人，應為公職人員財產申報法第 2 條「第 1 項」第 5 款；第 53 頁提及之第 4 條僅有 3 款，無項次；第 54 頁消極預警功能 3.嚇阻或預防貪瀆犯罪之功能，條文依現行法應改為第 12 條第 4 項。</p>	<p>已重新檢視全文，並已修正誤植之法規條文。</p>
<p>6. 政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點」僅係針對本法所規定應向政風單位申報財產之申報義務人，政風單位應如何進行受理申報、審查等事項訂定之行政規則。本要點並未增加法未明文之申報對象，研究報告第 60 頁主張縮減範圍，其意義為何不明？</p>	<p>依據「政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點」雖僅係針對本法所規定應向政風單位申報財產之申報義務人，政風單位應如何進行受理申報、審查等事項訂定之行政規則，然其申報對象仍依據「公職人員財產申報法」第二條第一項第五款至第七款、第十款及第十一款所定人員財產申報資料之審核作業；本研究評估，本法第二條第一項第五款中，有關「...代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」、又同本法第四條第一項：「...代表政府或公股出任私法人之董事及監察人...。」建議應予以刪除。故〈政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點〉該要點之規定，如有需同本法修改之文字或規定，建議應配合修改。</p>
<p>7. 第 64 頁變動申報、定期申報、就到職申報及財產強制信託意義及期限似有誤解混淆。</p>	<p>已修正「變動申報、定期申報、就到職申報及財產強制信託意義及期限」。</p>

<p>8. 第 66 頁針對本法施行細則第 14 條第 1 項第 2 款未列舉一定金額權利、物品部分，現行法已將例示財產納入申報範圍，研究內容可再行斟酌。</p>	<p>本法施行細則第 14 條第 1 項第 2 款未列舉一定金額權利、物品部分，現行法已將例示財產納入申報範圍，故該研究內容已修正刪除。</p>
<p>9. 第 70 頁訂定非現金財產之申報價值下限，因本法施行細則已有規定，可否再行補充說明建議規範意旨為何？另新興衍生型金融商品已納入申報範圍；惟該等具特殊性之金融商品，如連動債及各類型之儲蓄型壽險、投資型保險及年金型保險，其類型甚多，連動債尚有結合保險商品之形態，實務運作上，應如何申報較為妥適，並兼達公職人員財產透明化之立法目的，請予惠賜相關建議。</p>	<p>關於目前投資各種新興投資商品，日新月異，亦有納入申報之必要性，針對此二項，實需援引香港模式，以約莫八十萬元為額度下限，設若有此交易情形，應落實本法第八條規定。</p>
<p>10. 就比較各國立法例，可否增列我國法制可參考研修之方向建議。</p>	<p>1. 變動申報部分：本研究對於投資新興投資商品，援引香港模式，以八十萬元新台幣為額度下限。 2. 在申報對象部份，為符合當代人權觀念之提倡，擬維持與美國制度一致之規定，即以申報人、申報人之配偶及其未成年子女為度。至於香港及新加坡上擴及成年子女部份，將不予以參照。</p>
<p>11. 現行公職人員利益衝突迴避法之裁罰案件，其中屬於違反該法第 9 條交易行為之案件，多數係</p>	<p>本研究計畫已於正文之中認為，對於適用《政府採購法》的案子，不宜再由本法進行規範，其所造成的不足之</p>

<p>透過政府採購法所為公開投標及得標行為，進而與政府機關（構）簽訂契約，多數行為人乃主張行政法上所稱「信賴保護原則」及「法律明確性原則」，認為本法就依政府採購法規定所為之交易行為亦併予裁罰，已然違憲，則本法與政府採購法間產生競合關係時，如何適用方無違悖憲法所保障人民工作權及財產權之虞，應有深入探討與分析之實益。</p>	<p>處，應直接在《政府採購法》直接進行修改(見本研究計畫第六章所提出的修法建議表六-3)。</p> <p>而就公職人員或其關係人與公職人員服務之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為，是否有侵害人民之工作權與財產權。關於此點，本研究計畫認為，若無第九條之規定，則相關的政府採購案件，則無法避免「瓜田李下」之嫌，所以仍宜留有規範。惟本研究計畫認為，可於第九條增列排除適用規定，以減緩對於人民與政府結採購契約的限制(見本研究計畫第六章所提出的修法建議表六-3)。</p>
<p>12. 參諸各國立法例均未對「關係人」列入規範對象，此為我國法制所獨創，且影響甚深，就關係人之定義自應更為周延，研究意見對此未加著墨，可進一步研析有無明文處罰公職人員關係人之必要性，關係人之範圍、界限，以期法制周延。</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 本研究計畫的建議有二，第一為廢除本法、另訂公務人員倫理法；次之，建議才提出本法的修法意見。而若保留本法的前提下，則自然就有必要對於公職人員(本人)及其「關係人」進行規範。若無設有「關係人」之規定，則將使本法存有很大的法制漏洞。 2. 而就「關係人」的範圍而言，若由本研究計畫所主要關懷的重點—「避嫌」而言，本法第三條規定各款關係人之範圍，本文認為，似仍留有缺漏之處。故本文建議增列第五款規定：「其他足以證明有相當關係者」，以使本法對於關係人的規定

	更為周詳。
13. 可否完整提供外國立法例之條文及立法理由，並截取值得我國未來修法參考之條文內容，如研究意見所提違反第 7 條、第 8 條、第 10 條第 1 項之罰鍰額度均調整為新臺幣五萬元以上三十萬元以下，卻未對第 15 條為任何修正，上開裁罰基準及本法第 15 條所定裁罰交易行為 1 至 3 倍罰鍰額度之標準，是否妥適，宜再強化說明。另所提修正條文第 17 條增訂「刑罰」之規定，有否參考外國立法例？其將公職人員違反第 10 條第 4 項或第 13 條之規定迴避者，視同貪污行為，除應立即調職外，並科處三年以下有期徒刑，得併科五千元以下罰金之立意為何？於此情形下，行為人尚無構成圖利等不法犯罪，逕予科處刑罰，有否悖於「刑罰法定原則」？宜再明確說明。	關於第 15 條之處罰規定，乃係針對違反第 9 條關於交易行為之處罰。對於交易行為之處罰，自與違反第 7 條、第 8 條、第 10 條第 1 項之違反情形有所不同。針對第 7、8、10 條，將其罰鍰調降，乃係原規定似有過重之嫌；而第 15 條之處罰規定，係與其交易金額有關，本研究計畫認為並無過重或不公平的疑慮。
行政院研考會	
1. 有關陽光法案之執行成效部分，建議增加蒐集分析相關數據統計資料以強化成效評估結果之可信度。	在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。
2. 本案建議對照「研究發現」內容，分析或整理出可供參考之具	在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告

<p>體政策建議事項，以利掌握建議內容之前因後果。</p>	<p>內容。</p>
<p>3. 有關公職人員財產申報法之政策建議內容偏重於道德勸說，建議針對查核機關行政能量及查證技術、需申報的財產規範內容等研提具體建議。</p>	<p>除道德勸說外，如人力增加、法條內容修訂等，已於政策建議增加補正之。</p>
<p>4. 案內有關係文修正建議部分，應請製表臚列現行條文與修正條文之比較對照表。</p>	<p>已補充修正條文對照表。</p>
<p>5. 文獻分析部分，研究報告內容已就美國、新加坡、香港等國外資料進行深入探討，如能於第三章外國立法實務增加小節，說明與我國之差異分析以及值得借鏡之處，應有助於政策採行之參考依據。</p>	<p>在修改結論報告之中，已參考此項意見，在時間許可範圍之內，強化報告內容。</p>
<p>6. 所附焦點座談及深度訪談資料，建議彙整座談或訪談內容重點，無須提供逐字稿。另宜將受訪者個人資料予以保密。</p>	<p>本研究大部分的座談會和訪談內容乃是以彙整訪談內容重點呈現。較接近逐字稿之記錄所佔篇幅並不大。</p>
<p>7. 本會「統合性政府倫理法制之研究」委託研究報告，探討英美等八國政府倫理法制，並研提我國建立公職人員倫理法之可行性，與本案研究內容相關，建議納入參考書目。</p>	<p>已引用。</p>
<p>8. 有關公職人員利益衝突迴避法之中長程建議：「仿法國建立人事決策委員會的制度，使人事措</p>	<p>本研究計畫第 142 頁已針對法國「同額委員會」之制度，已有論述說明。相關資料可見林明鏘所著《公務員法</p>

<p>施更加民主化與透明化」一節，建議補充說明法國作法及優劣分析。</p>	<p>研究(一)》書中〈法國公務員法制概述〉一文(林明鏘，2000：443)；同時，可參見陳淳文〈法國公務部門勞動關係〉一文(陳淳文，2008：260-266)。</p>
<p>9. 有關第七章第四節短、中、長期之政策建議列審計部為主辦或協辦機關部分，請補充說明與審計部業務職掌之關連性。</p>	<p>已刪除審計部為主、協辦機關之建議。</p>
<p>10. 另部分格式如排版、錯(漏)字等疏漏、資料不全等，均請補正：</p> <p>(1) 第 49 頁為空白頁，請刪除。</p> <p>(2) 第 pxv 頁第 7 行請文字修正為「並刪除與貪污....」。</p> <p>(3) 第 pvii 頁第 10 行請文字修正為「並不但是馬英九總統選舉期間的重要承諾」。</p> <p>(4) 第 pxviii 頁與第 163 頁之法規名稱請修正為「公職人員利益衝突迴避法」。</p> <p>(5) 第 108 頁表五-4 修正理由說明資料漏字，請補正。</p> <p>(6) 第 159 頁法規名稱請修正為「三、公職人員財產申報利益衝突迴避法」。</p> <p>(7) 第 162 頁之機關名稱請修正為「1. 行政院中央選舉委員會」。</p> <p>(8) 各類表格應請增加「跨頁重複標題」功能。</p>	<p>(1) 已刪除。</p> <p>(2) 第 pxv 頁第 7 行請文字修正為「並刪除與貪污....」。</p> <p>(3) 已依建議修正。</p> <p>(4) 誤植之「公職人員利益迴避法」皆已修正為「公職人員利益衝突迴避法」。</p> <p>(5) 表五-4 已修正。</p> <p>(6) 法規名稱已改正。</p> <p>(7) 機關名稱已修正。</p> <p>(8) 各表格已增加「跨頁重複標題」功能。</p>

陽光法案立法及執行成效之比較研究