

## 第六章 結論

### 第一節 研究發現

隨著經濟的快速發展，我國公部門的貪污行為未減反增，許多踏入政壇者，紛紛利用職務機會貪贓枉法、謀取暴利；貪污範圍、方式、手法也開始朝向集體化的趨勢，不但民眾對政府失去信心，更嚴重者甚至動搖國本、斷傷國家形象，成為惡化投資環境的主因<sup>136</sup>。法務部近年來所委託辦理之民意調查結果也顯示，在有關「政府防制貪污最大之阻力」項目中，受訪民眾認為「黑道金權勢力介入」、「官商勾結」是兩大主因，「黑金」與「貪瀆」問題，已然成為國家政經發展上的兩大毒瘤。

國人期待「陽光政治」的民意高漲，但公部門官商勾結或貪污舞弊仍有所聞，主要是因為某些公職人員，熟知公門與商場門道，於擔任公職期間，利用職務機會圖謀不軌；離職後又轉戰商場，暗地官商勾結、利益輸送，致使國內政治風氣不佳。公職人員財產申報法和修正草案雖仍有許多疏漏處，但適足以給支持陽光政治的人士有所啟發，故應針對其缺失作補強，畢竟，徒有法令，但內容不切實際、漏洞百出或是執行不力，對公職人員所為之約制成效必然減損，反而給予政治人物「明修棧道、暗渡陳倉」的機會。至少，公職人員財產申報制度，在消極的預警功能方面，可做為判斷是否適任的依據；在積極的管制作用方面，可做為與其他管制法令相互配合，形成完整的法律體系。迄今而論，財產申報法雖無法完全阻斷貪污舞弊的發生，但至少提供人民共同監督公職人員的機會。

財產申報制度是許多國家關於公務人員廉政立法的一項重要內容，除對端正政風確實有重大助益外，也可以有效杜絕公職人員假藉職權進行利益輸送，具正面意義，申報義務人應全力支持、貫徹力行，以維護整體機關清廉形象，而民眾亦應配合政府政策全力掃除黑金，提昇國家清廉度指標。在第五章中，本文已就整體申報制度的法令與執行面作檢討，針對修正草案能夠補足現行法

---

<sup>136</sup>中國時報 90 年 3 月 31 日第 3 版報導指出，美國政府業將貪污列為國家貿易障礙因素之一。

規定之處，我們樂見其立法通過，但對於修正草案仍有缺失之處，本文建議法務部能再修訂改善，以期整部申報法令更臻完善可行；至於，執行面困境與闕漏方面，亦亟待法務部作出函示統一規定，當然各受理申報單位也應有齊一的作法，以免增生申報程序的困擾。

## 第二節 建議

公職人員財產申報制度如果能夠發揮功能，在其背後一定要有一個健全的政治文化，一個健全的文官制度，同時再加上一個健全的法案體系，這樣整個財產申報制度方能落實。畢竟，公職人員財產申報法只是陽光法案的一個環節，不能端賴一個財產申報法，即欲全面阻斷金權政治的氾濫，如果沒有其他週邊陽光法案的立法以補足漏洞，黑金政治仍有其他出路。當然，徒法也無以自行，尚須確立其他配套措施，建立公開、透明與課責的公務環境，使公務人員「不必貪污」；加強監督力量、嚴加防範，使公務人員「不能貪污」；重點懲辦貪瀆、獎勵檢舉，使公務人員「不敢貪污」；培養公務人員品德修養、匡正人格，使公務人員「不願貪污」，始能斬斷金權與政權不當掛勾的弊端。

因此，為期建構有效綿密的防貪、肅貪機制，並遏止金權政治的流弊，本文認為尚有以下之配套措施作為可為善用：

一、**建置陽光法案體系**：國內金權政治惡化，多數人民深惡痛絕，政府迄今因應能力猶有不足，以致金權政治有變本加厲趨勢。公職人員財產申報法的通過，雖開啓了陽光法案的立法，但倘無其他陽光法案輔成，則申報法的成效亦難以發揮。質言之，公務人員操守的監督與貪瀆不法的防制，不能端賴公職人員財產申報法，尚需輔以相關陽光法令，並使各法案間有連貫性與一致性，以構成全面的監察與防弊制度網。雖然「徒法不足以自行」，但完成周延的陽光法案體系，明確規範公職人員及其親屬的行為，使金權政客無所遁形仍屬必要。陽光法案的立法意旨係欲促進政治權力運作的透明化，以期在「他律」的監督下，強化政治人物的「自律」精神，讓民主政治朝向優質的面向。

縱使陽光法案未必能讓所有政治人物都變得誠實可靠，但至少要能夠發揮一旦黑暗的勾當揭露在陽光下，必定會遭受嚴厲的制裁。陽光法案雖然強調的是，公職人員是否有假公濟私、謀取不法利益之情事，但其並非僅是消極的防範金錢政治的流弊而已，公開政府施政的設計，更是廉潔效能政府的表現。若能建構陽光法案體系網絡，建立防止金權政治的規則，將更能嚴密防堵任何可能滋生貪瀆的漏隙，達成防腐肅貪的目標，並確保民主政治不會受到特權人士、黑金勢力的扭曲干擾，同時促使政府決策的研擬以及公權力的執行，得以在公開透明的情況下接受監督，否則將遭到政客或政治團體的把持中飽<sup>137</sup>。是故，如何順應民意要求政府清廉施政的浪潮，建構整套陽光法案，促進廉潔效能政府的實現，而不僅是對政治人物作道德上的嚴苛要求，或是在防弊作為上打轉，當是重點要務（陳振銘，1995：192-193）。當然，最終理想目標乃是整套陽光法案的設計，得以提供給廉潔服務之公務員，一個放手發揮的施政環境，讓他們自覺受到尊重，並能專心執行職務。

我國陽光法案的範疇有公務員服務法、貪污治罪條例、政府採購法、行政程序法、公職人員財產申報法、洗錢防制法、公職人員選舉罷免法、總統副總統選舉罷免法、公職人員利益衝突迴避法、政治獻金法、政府資訊公開法，以及尚待立法的政黨法草案、政黨不當取得財產處理條例草案、遊說法草案、行政中立法草案……等。而公職人員財產申報法可謂整體陽光法案最重要的一環，也是廉政最基礎的工作，若能有效結合其他陽光法案及相關公務員倫理規範，對端正政治風氣，確立公職人員清廉作為，必然大有助益。

而未來應積極制定的陽光法案應以政黨法和遊說法為首要，世界先進民主國家都有政黨，惟訂有政黨法者相當有限，德國係將政黨定位為準國家機關，規定政黨的忠誠義務和內部民主機制，賦予憲法法庭對政黨的違憲審查權、基於政黨定位給予國家補助，以及要求政黨財務的公開義務等。我國自解除戒嚴、終止動員戡亂、國會全面改選，總統直接民選、政黨輪替

---

<sup>137</sup>工商時報，守得雲開見陽光，89年2月9日，第3版。

後，憲政運作並沒有因政黨之開放設立而趨向正常化；相反的，更有賄選、亂政、詐騙、吸金、不負責任之畸形憲政亂象，在民眾都期待政治清明的同時，政黨政治也應該有公平競爭的環境，故儘速訂定符合民主潮流的政黨法，對於健全政黨競爭機制，應有正面意義。

在臺灣，公務人員、民意代表的貪腐問題，已跨越了政黨輪替，如不能有效防弊，將影響臺灣在國際上的形象。若欲有效遏制弊端，首要目標仍然是建立財產透明的陽光機制，另對於政黨與民意代表則應建立完善的遊說法規。由於社會大眾對於不當政商連結與黑金的改革呼聲日益殷切，為防止不當利益輸送，增進人民對政府的信賴，使遊說活動能攤在陽光下進行，遊說法的訂定確有其必要，如此得以使遊說活動公開透明，防止公共決策過程受到不當影響，並引導遊說活動步入正軌。遊說法的立法不但可以明確規範遊說者遵循的方向與模式，也具有保障人民表達意見自由、確保民主參與的功能，更有掃除黑金、杜絕關說及不當利益輸送和建立廉能政府的意義。

**二、各項法令體系的結合運作：**財產申報法施行以來，我們發現公職人員隱匿財產方法其實頗多，例如：在海外存款或置產、將財產登記在親友名下、對具有價值的動產或收藏品逕行隱匿不報.....等。若期待以該法來全面肅貪將會令人失望，因為公職人員財產申報法是「陽光法案」，並非「肅貪法案」，法律的網也不可能「一網打盡」，我們無法期望以單一的法律來消滅所有的犯罪，所以必須「複式布網」，當從這個網逃脫之後，還有另外的網得以攔截。財產申報法若不能連同相關法令一併檢討運作，恐怕效果仍是有限的，假若僅是單純要求受理單位提高抽查比例，據以審核申報資料，仍是掛一漏萬的。

當我們檢討公職人員財產申報法時，必須要體認尚有其他法令制度也是反貪污的一環，不能使之脫離防止貪污的立場。例如，從所得稅法、政府採購法等其他相關法令著手，亦為釜底抽薪的好方法。所得稅法第 110 之 1 條規定，主管稽徵機關對於逃稅、漏稅案件應補徵之稅款，經核定稅額送達繳納通知後，如發現納稅義務人有隱匿或移轉財產逃避執行之跡象者，得敘明事實，聲請法院假扣押，並免提擔保。政府採購法第 112 條規定，

主管機關應訂定採購人員倫理準則；爰此，採購人員倫理準則即明確規定採購人員應有的行為份際，有受訪者指出，「學校採購因乏專業採購人員與不諳採購程序，又因位處地方層級，易遭議員控制而產生許多弊端」(B-12)。我國採購招標與決標的資訊均是彙送到公共工程委員會登錄，資料庫既然已建立，則應思索如何從這些資料中找出圍、綁標的案件，進而釐出公職人員是否貪贓謀利，才是重點所在。

**三、善用其他配套措施：**儘管近年來政府大力掃黑肅貪，但是我國貪腐印象指數始終排名浮沈於 30 名左右<sup>138</sup>，在亞洲四小龍中始終落後於新加坡或香港，僅略勝南韓。因此，我國防貪作為仍有許多瓶頸，在解決貪瀆問題上所挹注的努力，尚無法反映在國際數據表現上。防止貪瀆，其實仍有許多手段可以採行，財產申報法只是踏出去的第一步，除了陽光法案之外，欲建立透明化與公開化的過程，使政治人物得以受到約制，讓與人民息息相關的公眾事務得以在公開的環境下獲得公平的裁決，並確保人民利益與國家競爭力<sup>139</sup>，故應輔以完整相關配套作為，讓黑金政治無隙可蹈。本文建議相關配套措施如下：

(一) 追查資金流向、遏阻貪瀆犯罪：近來在國際社會引起各界高度關注的貪污案件中，常涉及高知名度政治人物利用私人銀行在不同的國家清洗大量不法所得。2000 年底聯合國在義大利西西里島所召開之防制跨國組織犯罪會議中，通過打擊跨國組織犯罪公約，其中第 6 條有關洗錢罪刑化部分，即特別指出貪污犯罪應列為洗錢之前犯罪；至於第 12、13 條之目的，即在使締約國之法院及其他主管機關有權扣押銀行、金融或商務紀錄，締約國不得以銀行保密法為由拒

---

<sup>138</sup>臺灣貪腐印象指數 1995 年為 25 名、1996 年為 29 名、1997 年為 31 名、1998 年為 29 名、1999 年為 28 名、2000 年為 28 名、2001 年為 27 名、2002 年為 29 名、2003 年為 30 名、2004 年 4 為 35 名、2005 年為 32 名、2006 年為 34 名。

<sup>139</sup>自立晚報，推動陽光法案，落實國發會共識，86 年 2 月 28 日，第 1 版。

絕<sup>140</sup>。由於罪犯透過洗錢，可安享犯罪所得，令執法者無從查出犯罪證據，讓貪污者逍遙法外，故國際社會對貪瀆及其所衍生之洗錢犯罪至為重視，若能透過追查「非法資金流向」或追查洗錢犯罪之方式，應可作為偵辦與預防貪瀆犯罪之良策（謝立功，2003：1）。

（二）建立弊端揭發人保護制度：弊端揭發意指公務員將機關內部的違法失職情形，釋放消息讓外界知悉，通常以媒體、議會、檢調或政風單位，以及上級機關為揭露對象（蔡良文，2003：592）。1978年美國卡特總統提出「文官改革法」時揭櫫「功績制原則」及「禁止之人事措施」，明定美國聯邦政府應保障公務員合法揭發弊端之權利，同時保護弊端揭發人不致因合法揭露違法、浪費公帑及濫用職權等情事，而遭到不當報復。復於1989年通過「弊端揭發人保護法案」（Whistleblower Protection Act），將原屬於功績保護委員會中之特別檢察官獨立出來，職司保護弊端揭發人及弊端調查事項，使公務員揭露不法行為時能依循明確之管道，同時受到保障。

公職人員的一言一行，與其共同任事者較為熟知，其若有貪贓枉法情事，通常易遭同事所發現或揭發。因此，公務員除了依法行政，表現「有守」的一面外，更需鼓足勇氣發揮自主意識，表現「有為」的一面。在美國，倘若沒有公務員勇於挺身檢舉「水門事件」，事實真相何以能夠顯現，故我國宜參酌美國弊端揭發人保護制度，加強保護弊端檢舉者。

（三）鼓勵民眾監督公部門：雖然民意希望藉由陽光法案的規範，讓運用權力的政治人物能夠攤在陽光下，接受公眾的檢視。但在現行政治結構，當必須制衡政府權力之際，往往立法部門不能自清、司法機關也落入共犯結構；民眾則受民主假象矇蔽而鬆懈監督，任由立法部門匆促訂定粗糙而草率的法律<sup>141</sup>。當法律一再被淪為討好選民、

---

<sup>140</sup>金融行動工作小組(Financial Action Task Force，簡稱FATF)為一政府間組織，宗旨是制訂和推展防制洗黑錢的政策。

<sup>141</sup>聯合報，陽光法案不能虛有其表，89年2月10日，第2版。

贏得選舉的手段，甚至被工具化而成爲安定民心的圖騰時，法律的實際規範效力也正逐漸貶損。是以，民意應反思、加強監督，政府也應鼓勵民眾檢舉監督，並廣爲宣導，以免政治人物隻手遮天，讓黑金烏雲密佈（林米藏，1981：43-54）。因此，應鼓勵國民支持配合政府，協助政府剷除貪污，民眾對貪污應有完全鄙棄的態度，使貪污者受法律制裁後仍難洗脫污名，畢竟，民眾的肅貪意識，才是反貪污能否獲勝的重要因素，而對貪污者最大的嚇阻作用，即是民意輿論對貪污罪行的指責與抨擊（劉道清，1993：70-72）。受訪者也表示，「政商勾結的情形不應當只是政府、法律的單方責任而已；民眾亦應肩負起監督政府的重任，民眾的意識與力量，是肅貪能否成功的主因」（F2-12）、「政府機關均應利用各種管道與時機，強化反貪的宣導內容，並邀請民眾勇於提出檢舉，發揮全民防貪的力量」（G1-12）、「政府應喚起民眾的反貪意識，透過公、私協力合作，必定能減少國內貪瀆弊源」（G3-12）。

- （四）強化公務人員倫理教育：近年來，由於公職人員的貪瀆行爲猶存，使得公職人員的品德問題一再被提起討論。公職人員負有管理公共財的義務，公共財又與民眾息息相關；因此，公職人員必須具有堅毅爲善的品德，才不會利用職務之便謀取私利。再者，公職人員若擁有高尚的品德操守，在人際信任上也將具有正直與一致的特質，畢竟，公務的推行涉及許多單位間的協力合作，信任與品德自然顯得相當重要（蕭武桐，2006：63）。若欲期待建立理想型的廉能政府，正確的目標應該是由決策者利用領導方式，以身作則來改變部屬營私自利的觀念和行爲，以鼓勵循誘方式，促進建立高度倫理的公共服務（Lewis and Gilman, 2005）。一般言之，美國政府機關的倫理法令，著重以下六大焦點類別：禁止辦公室惡習、有效控制利益衝突、申報私有財產利益、管制競選財務、限制可能產生不合適表現的活動、制訂可以監督倫理的行政規範。其中，利益衝突包括利用職務之機會，從私人間接受或賺取個人、家人、朋友的對價利益。公職人員若頻繁利用職務之機會行使特權，也被認爲可能產生

偏袒私人利益的行爲。而倫理行爲不僅應懲罰腐敗、利益衝突和惡習，更應防制公職人員產生失當不合適的行爲；因此，道德改革不能僅僅制定規則消滅誘惑不道德行爲的產生，同時更必須鼓勵正直的公職人員參與政府事務，讓有能力提供良好服務者，提振政府的優良表現（Brown，1990）。

而我國近年來經濟快速發展，形成大規模的群體關係，然而民眾並未因所得的增加，而養成守法的習慣，反而爲求身家之利，不惜巧取豪奪，做出破壞社會紀律的行爲（蕭武桐，1996：66-73）。另一方面，隨著公務職權的擴張，公務員使用裁量的機會也日增，一旦欠缺倫理道德觀念，將導致裁量濫用，甚至發生貪污瀆職的腐化行爲，進而危及政府威信、損及人民權益。儘管防止腐化行爲的制度業已建立，針對改善行政系統內部風紀問題的法律、命令或是革新運動不勝枚舉，但成效有限。故除有外在制度約制外，更應以內在教育導正公務員品行涵養，方能遏制貪污不法行徑（孫文超，2002：218-219；翁源燦，2000：200-205）。

法律上的制度可以在「行爲上」減少腐化行爲產生的機會，但品行道德的加強卻可以從「動機上」根除腐化的慾望；亦即，維繫公務倫理的「民免而無恥」是不夠的，惟賴「有恥且格」方是治本之道。因爲，外在控制的設計只能使公務員消極的不敢爲惡，欲使之積極爲善，惟有依靠倫理道德的內在控制發揮效用。培養公務員內心的道德與倫理意識，乃維繫公務倫理的基礎，這種主觀的倫理意識雖然看不見、摸不著，然而一旦建立便牢不可破。民主政府的作爲應能尊重人性與尊嚴，其決策應著重正確決策與領導，並培養公務人員積極負責的態度，以間接提昇行政倫理（蔡良文，2000：188；戴楊健，1996：19-26）。唯有在法制與心理層面同時強化，方能建



立廉能的政治風氣，因為陽光法案無論如何周密完備，公職人員若非以良知、道德與誠信遵行均是枉然<sup>142</sup>。受訪者認為，「臺灣的政治環境仍處於『諸神鬥爭的年代』，執政黨交替更迭，參與黨政事務官員之道德意識尚未提昇，當今無論公私部門均仍免不了講求人情關係文化，故防制人員貪瀆之最佳利器除從心（道德）做起外，業無其他不二法門」（E1-12）、「法律規範是最低限度的要求，提昇公務人員的道德感及正確服務觀念應是最根本的作法」（G3-12）。

- （五）簡化行政作業流程、策訂防弊措施：機關內部繁瑣而不透明的程序是貪瀆滋生的溫床，故應力求簡化作業流程、達到公開透明，使弊端無從滋生，進而提高行政效能。此外，內部稽核是機關自我控制，防範怠惰、貪瀆腐化的最佳方式，內部稽核在現有的架構下，賦予主管或稽核人員監督的責任，若能建立防弊的標準程序、適時檢視機關作業流程、並改善缺失，弊端自當難以產生，也呼籲所有的政治人物正視民眾對貪腐的唾棄，以及對廉潔政府的要求。有受訪者表示，「公職人員之所以能於機關內，利用職務之便上下其手，無非係因機關內部存有不透明、繁瑣的行政作業流程所致。故力求作業流程公開透明，是防範貪瀆不法的最佳手段，亦可進而提高行政效率」（F2-12）。
- （六）提高公務人員待遇：新加坡政府建國後，為了杜絕政府機構中的貪污行為，採取了不斷提高公務員薪資及福利待遇，以免公務員因薪資少而產生貪污之意念。該國政府每年都會統計政府部門與私營機構的薪資水平並作比較，然後採取措施予以平衡，不讓政府部門的平均薪資水平低於私營機構的情形發生。推動肅貪工作除了積極查處貪污外，提高公務員的待遇也是有效方式，藉由優渥的待遇，除可吸引優秀人才進入政府體系服務，讓其深覺沒有後顧之憂外，也

---

<sup>142</sup>自由時報，嚴格執行陽光法案，達成肅貪效果，87年1月22日，第3版。

可使其衡量貪污的風險成本極高，自然不興貪念。是以，受訪者亦表示，「公職人員的薪資應適度提高，其俸額除足以支應生活所需外，且應能高於民間企業同一階層者之薪資，當可防制公職人員貪瀆，此即所謂『高薪養廉』的政策」(E2-12)。