

第三章 美國與新加坡財產申報法制分析

財產申報制度已成為世界各國政府反腐倡廉的通用機制，目前已推行財產申報制度的國家有美國、新加坡、南韓、法國、泰國、墨西哥、菲律賓、澳大利亞、香港、日本等國，其申報的法令分別為：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（李淳、劉守芬，2003）。而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」，但由於其規定僅將工資、各類獎金、津貼、補貼及講學、寫作、審稿等勞務所得納入領導幹部申報範圍，故只是一種「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；畢竟，官員腐敗是群眾最痛恨的事情，而群眾最關心的就是國家通過制度和立法來防止官員腐敗。也因此，中國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。而中國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⁶⁰。

而聯合國反腐敗公約⁶¹第52條（預防和監測犯罪所得的轉移）第5項也明白揭示，各締約國均應對公職人員確立有效的財產申報制度，並應對不遵守制度者訂定適當的制裁。各締約國還應考慮採取必要的措施，允許本國的主管機

⁶⁰資料來源：www.ycwb.com/big5/content/2005-04/28/content_893486.htm，日期：2006/6/12。

⁶¹聯合國於2003年12月9日在墨西哥梅裏達簽署「反腐敗公約」，為喚起各國公民對貪腐問題的重視與關心，聯合國也將12月9日訂為「國際反貪日」。

關在必要時與其他國家主管機關交換這種資料。

財產申報制度的法規，意指規定國家公職人員依法對其擁有的財產狀況，包括財產的數量、來源、增減等情況，向指定的監督機關作出書面報告，以接受審查與監督的法規總稱。而財產申報制度最大的積極作用，在於透過公開監督公職人員在任職期間的財產變化狀況，檢驗其增長幅度與正常收入的關係，以防範個人以權謀私、中飽私囊的腐敗行為，並促使公職人員主動遵守國家的廉政法規。

大致而言，財產申報的法規立法模式可分三類：一是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；二是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；三是在有關公職人員行為準則的法律中規定（孟慶華，2002：236-238）。而在各國的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：第一種係以一定職級為標準，例如：美國、南韓、法國；第二種為限於承擔特定職責的公務員；第三種為各別申報制度，例如：泰國。申報時間則通常分為三種情況：分別為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，以及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。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。

而鑑於美國是第一個施行財產申報制度的國家，以及新加坡為亞洲推行財產申報經驗著有績效之國家，是以，本文將介紹分析美國、新加坡的財產申報法制與施行經驗，作為我國修訂公職人員財產申報法，以及補充修正草案闕漏之重要參考與借鏡，以期有效確立透明化的政治運作體系。

第一節 美國的財產申報法制

早在 1961 年時，美國政府即興起建立一則唯一道德規範的風潮，其規範對象為聯邦政府公務員，包含不得接受民眾贈與的禮物、應誠實辦理財產申報、禁止擔任民間顧問活動、拒絕爭取特殊利益，違反規定者應受到懲罰。當時的總統甘乃迪也將所有約束政治受任命人員的倫理規範，合併成爲「10939 行政命令」，其概念包含：不能利用擔任公職機會而獲取私利、不因公務行爲從非政府組織或私人間獲取優惠待遇、行使公務必須獨立和公正無私、不能於機關外部擅自代表政府作決定、不能產生任何對公眾信心和政府廉潔有害的影響。1963 年，國會也修訂聯邦犯罪法規，以約束公務員任意代表政府從事非法活動的行爲，這是美國政府第一次全面努力實踐和執行聯邦倫理法律的展現。

20 世紀七 0 年代末期，美國曾發生一連串政治醜聞，引起全美震撼，尤其是 1972 年的「水門事件 (Water-gate Gffair)」更對政府威信產生莫大衝擊。1972 年美國民主、共和兩黨競選總統期間，民主黨總部設在「水門大廈」；6 月 17 日凌晨，警方在該處捕獲五個戴橡皮手套，並攜電子竊聽器、照相機及無線電對講機者，當時他們正在挖開房門，以便拍攝民主黨之檔案及機密文件，同時也裝置竊聽器，以便全盤收聽民主黨人士的談話。其領隊麥考德係「支持總統再當選委員會」的安全協調人兼「共和黨全國委員會」的安全顧問。此事件一經傳開，全美譁然，旋由參議院進行調查，隨後共和黨之尼克森當選連任總統。翌年 4 月，涉嫌本案人員經法院判處刑罰，麥考德聲稱其係奉命行事，並無違法不當，乃控告尼克森競選總部涉嫌脫罪，案情轉趨複雜；4、5 月間，尼氏向全美報告解釋本案，並將有關涉嫌官員解職，但參議院繼續聽證調查，證據均顯示對尼克森不利；7 月，尼氏拒絕至參議院作證，並拒交錄音帶及機密文件，國會與法院遂向尼氏發出傳票；8 月 16 日，尼氏發表電視演說，聲明他無罪，並責難參議院嫁禍；10 月，國會醞釀彈劾總統；11 月，國會議員、輿論界及示威群眾，紛紛要求尼氏辭職。1974 年 5 月，眾議院舉行聽證會，並討論是否提出彈劾案；7 月，參議院水門案調查委員會提出最後報告書；8 月初，國會彈劾案情勢升高；8 月 8 日，尼氏發表演說，正式宣布辭總統職；8 月 9 日尼克森告別白宮，由副總統福特繼任總統；9 月 8 日，福特總統據憲法授權，對前總統尼克森在任期內所犯下的任何錯失予以「充分、完全和絕對赦免」，爲期兩年

多的水門事件至此乃告定案，尼克森也成爲美國歷史上唯一辭職下台的總統。水門事件已經公開證明了最高層級聯邦政府的腐敗程度，而聯邦刑事訴訟和彈劾是對此種腐敗惡行的補救措施。

鑒於 1972 年發生水門事件的政治醜聞，國會於 1978 年立法通過「政府倫理法（Ethics in Government Act of 1978）」⁶²，要求政治受任命者公開財務狀況，該法順利產生對公務員管理的規範作用。各州的倫理法規均有十一種主要的倫理條款，其中七項是行爲的限制，另外四項則提出申報財產的需要。有關七項行爲限制，分別爲：利用政府職位獲得私人利益、接受任何價值利益而影響政府部門活動、使用或散播機密資訊、違反離開政府後的職務工作（即旋轉門條款）、在政府部門前代表私有客戶爭取利益、在契約行爲上產生利益衝突、任意接受下級機關的政治懇請；另外，關於四項書面申報財產內容的條款，則包括申報持有不動產、機關外部獲利收入、禮物、債權與債務的規定。

美國是第一個建立財產申報制度的國家，財產申報制度是美國政府推進廉政建設的產物，依據政府倫理法規規定，應申報財產的人員有國會議員、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⁶³的收入與所有財產。除了申報財產的規範外，政府倫理法還嚴禁公職人員本人、配偶、受扶養子女接受任何人、任何組織、法人之贈禮，凡禮物超過美金 100 元即應拒絕接受⁶⁴。在美國最明顯的利益衝突即是公務員收受與政府機關有往來者的禮物，美國許多州均嚴厲限制公務員接受禮物，例如：佛羅里達州的公務員被禁止收受每樣高於美金 100 元的禮物。由於政府倫理法規範嚴謹而執法嚴厲，確實相當程度挽

⁶²http://www.uprrp.edu/reduprrp/pages/comite_etica/educacion/B.%20Ethics%20in%20Government%20Act%20and%20Amendments.doc，日期：2006/5/3。另並依循國情、社會環境變遷，該法也分別於 1989 年、1990 年、1992 年、1996 年、2002 年修訂。

⁶³所稱扶養子女指 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。

⁶⁴ http://web.lexis-nexis.com/universe/document?_m=92a34f7b8a4d47dd48a18237d8789c14&_docnum=1&w_chp=dGLbVlb-zSkVb&_md5=6a24f47bab5cc1f64e97290bf49487d1，日期：2006/1/5。政府倫理法第 31-2（a）（2）條規定。

救貪污歪風，重建政府清廉形象；以下將介紹政府倫理法針對財產申報制度所作的規範，並分析美國申報制度的優、缺點。

一、**法令規範**：在美國，財產申報制度是緣起防制水門事件貪腐的概念，和落實政府陽光法案的成果，也希望能因此提昇民眾對政府官員廉潔的信心。

政府倫理法規範公職人員、公職候選人以及其家庭成員必須申報財產狀況、利益、職業關係，申報內容必須完整揭示所有財產來源，以辨認存在公務責任和私人財產利益間的潛在衝突。其目的主要是希望區隔公職人員個人複雜的潛在利益與公務責任，以有效阻斷腐敗情事發生，進而恢復民眾對政府廉潔的高度信心。財產申報制度也曾被批評為是違反個人隱私權的一項制度，反對申報者認為，公開個人的財產資料無異於限制其服公職的權利。但是，從財產申報制度施行成效觀之，雖然該制度無法全面防杜不法行為的發生，但至少對意圖利用公職機會謀取不法利益者產生一定威嚇作用⁶⁵。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性質、對象、時間、項目、受理單位，以及財產申報資料的使用，包括資料公開、資料保存、資料審核等規範，並就違反法令的罰則加以介紹。

（一）申報性質：美國的財產申報資料並非全然強制公開，依其申報性質可分為公開申報和秘密申報兩大類。所謂公開申報是指公職人員除了必須申報財產之外，尚需將申報資料向社會大眾公開；至於秘密申報的資料則不予公開，由各單位內部自行保管（施能傑，1999：234-239）。公開申報資料與秘密性質申報資料主要區別在於，前者的申報書稱為 SF 278 報告，後者則為 OGE450 報告；公開申報資料是開放民眾公開查閱審查的，秘密申報書沒有公開申報資料來得詳盡，只有某些被指定職位的部門人員始需辦理秘密申報。通常民眾對於公開申報資料反而比較不感到興趣，因為這類申報人都是中階職等的公職人員，也較沒有權力影響非政府組織的利益。不過，事實上 SF 278 報告表應該比 OGE450 報告表更顯重要，因為它必須經過公開監督，但無論公開或是秘密申報資料都必須能正確和即時防

⁶⁵<http://ethics.senate.gov/downloads/pdf/files/fdinstr.pdf>，日期：2006/5/3。

範利益衝突，進而發揮廉潔政府的功效。

(二) 申報對象：有關秘密申報人員範圍一般由各單位自行確定，主要係指從事工程合同、物資採購、執照發放、獎金管理、企業監管、行政執法等人員⁶⁶。至於公開申報的對象係指擔任賦有重要決策權和指揮權的官員、高級科技人員、諮詢顧問人員等，此等人員皆必須公開申報本人及其配偶和受撫養子女的財產狀況。

依據政府倫理法的規定，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、敘薪高於一般俸表 GS-15 職等最低俸級薪俸 120% 以上之非一般俸表職位人員、敘薪超過 0-7 俸等以上之軍職人員⁶⁷；行政部門除外職位、擔任機要性或政策決定性質職位人員，惟政府倫理局局長認為不會影響政府廉潔或民眾對政府廉能施政信任度者，可免為申報⁶⁸；郵政總署署長和副署長、郵政機構代表人、郵政服務管理委員會成員、郵政總署或郵資委員會所屬敘薪高於一般俸表 GS-15 職等最低俸級薪俸 120% 以上之人員⁶⁹；政府倫理局局長及各機關負責倫理法人員、政府倫理局長認定之其他職位人員⁷⁰；總統府內由總統提名且需經參議院同意任命之人員⁷¹；參眾議員、國會各機關所屬敘薪高於一般俸表 GS-15 職等最低俸級薪俸 120% 以上之人員⁷²；行政法官、最高法院大法官、各級聯邦法院法官、各級法院內非法官但敘薪高於一般俸表 GS-15 職

⁶⁶<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-107.htm>，日期：2006/1/7。
另參閱政府倫理法第 107 條規定。

⁶⁷政府倫理法第 101 (f) (1)、101 (f) (2)、101 (f) (3) 條之規定。

⁶⁸政府倫理法第 101 (f) (5) 條之規定。

⁶⁹政府倫理法第 101 (f) (6) 條之規定。

⁷⁰政府倫理法第 101 (f) (7) 條之規定。

⁷¹政府倫理法第 101 (f) (8) 條之規定。

⁷²政府倫理法第 101 (f) (9)、101 (f) (10) 條之規定。

等最低俸級薪俸 120%以上之人員⁷³；總統與副總統候選人、國會議員候選人⁷⁴。

(三) 申報時間：政府倫理法規範美國公職人員申報財產的時間為任職申報、在職申報和離職申報三種，敘述如下：

- 1、任職申報：公職人員初次擔任公職時，需於到職後的一定期間內申報財產，而任職申報的時間，也因不同類別人員而有異。一般公職人員在任職後 30 天之內即必須申報本人、配偶以及受撫養子女的財產資料⁷⁵；總統提名參議院批准任命者的，則在提名後 5 天之內申報。凡逾期申報者，則必須處以 200 美元的罰鍰。但預定工作少於 60 日者，不需申報，以及從一個應申報財產的職位轉調至其他應申報的職位也不需申報，在此種狀況下，新的服務部門應向前一個服務單位申請該公職人員先前的財產申報表影本，以判定申報人在新的職務上可能存在的利益衝突⁷⁶。
- 2、在職申報：續任職務之公職人員應於每年 5 月 15 日之前申報前一個年度個人、配偶和受撫養子女的財產資料。申報人員只要任職一年，並繼續服務滿 60 日以上者，皆應於次年 5 月 15 日前申報前一年度之財產狀況⁷⁷。
- 3、離職申報：申報人員於離職後 30 日內亦應就前次申報後至離職生效日這段期間的財產狀況辦理申報，申報人必須親自簽名，但申報日期不能早於最後服務日期的 15 天前⁷⁸，而有關 30 日的申報期的起算日，係為申報人實際退休日或辭職日起算。

⁷³政府倫理法第 101 (f) (11)、101 (f) (12) 條之規定。

⁷⁴政府倫理法第 101 (c) 條之規定。

⁷⁵政府倫理法第 101 (a) 條之規定。

⁷⁶政府倫理法第 101 (b) 條之規定。

⁷⁷政府倫理法第 101 (d) 條之規定。

⁷⁸政府倫理法第 101 (e) 條之規定。

(四) 申報項目⁷⁹：美國的財產申報項目種類繁多詳盡，概括而言，凡是具有價值的項目都在申報範疇，包括禮物、財務津貼或對個人賠償的項目，也包括任何有對價的貸款、獎品、契約、報償、儲蓄、就業、贈與、酬金、附加利益、小費、貸款、額外補貼、特權、諾言、獎勵、服務、捐款……等，更重要的是，申報人並需就財產來源提出充分完整的說明。

而不構成上述「價值」的範疇有，政府部門的薪金、報償或員工福利、退休金、儲蓄金、社會安全年金所得，以及「完全信託基金 (qualified blind trust)」⁸⁰滋生之所得、授權報銷的實際必要費用、符合法令的競選經費或政治獻金、因公共服務而公開受贈的獎勵、政府機關贈送的禮物或其他紀念品、接受商業出版品、因出版資料而獲得的稿費報償、從個人親戚或配偶親戚（三等親內）所收到的禮物，以及公務旅行的費用、娛樂、餐費、茶點、支付團體的小費……等。

依據政府倫理法的規定，公職人員本人必須申報的財產項目，包括：現職薪俸以外的各類所得來源、類型、金額或價值類別；前一年任何超過美金 200 元以上酬賞的來源、收受日期、價值⁸¹；前一年間各項總合價值超過 200 美元以上的紅利、租金、利息與資本收益的來源、類型⁸²；前一年間非親戚所贈與各項價值總額超過 250 美元以上（以待客方式招待之飲食、寄宿、款待除外），或法定最低額度以上禮物之來源，必須簡要說明其價值⁸³；前一年間各項價

⁷⁹http://www.usoge.gov/pages/common_ethics_issues_pg2.html#Anchor--Publ-41783，日期：2005/9/12。

⁸⁰政府倫理法第 102 (f) (3) 條之規定。「完全信託基金」是指交由非投資人親戚或與投資人無關的財務機構、律師、會計師、證券商或投資顧問之完全獨立經營、處分的基金，而基金的所有人，包含申報人、配偶或受扶養子女皆可運用基金利益或投資所得。資料來源：<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-102.htm>，日期：2006/5/3。

⁸¹政府倫理法第 102 (a) (1) (A) 條之規定。

⁸²政府倫理法第 102 (a) (1) (B) 條之規定。

⁸³政府倫理法第 102 (a) (2) (A) 條之規定。依據美國媒體報導指出，位高權重的布希總統，

值總額超過 250 美元以上禮物之來源，也必須簡要說明其價值⁸⁴；前一年間各項財產商業交易或財產投資所得價值總額超過 1000 美元以上的金額類別，以及個人儲蓄存款在 5000 美元以上之金額類別，包括：存單，以及在銀行、信用卡聯盟中心或類似金融機構的存款⁸⁵；前一年間任何債務總額超過 10000 美元之金額類別，但配偶、子女的債務不需計入，現行居住房子的抵押貸款與汽車、家俱設備的貸款也毋須計入⁸⁶；前一年間購買、銷售或交易價值總額超過 1000 美元的非本人或配偶的股票、債券、期貨等各型式的證券，亦應敘述交易的日期、金額、類別⁸⁷；前二年間自美國政府以外的任何人收受超過 5000 美元報償之來源，必須簡要說明其提供服務的性質⁸⁸；現在或未來擔任非聯邦政府的工作，也需一併敘明⁸⁹。

至於配偶與受扶養子女應申報的項目，則有：配偶超過 1000 美元以上的非自營作業工作所得來源（受扶養子女工作所得不需申報）；配偶所獲各項演講、撰書稿費或出席費的來源與金額⁹⁰；配偶與受扶養子女前一年間各項超過 200 美元以上的紅利、租金、利息與資本收益的來源、類型；配偶與受扶養子女前一年間非親戚所贈與各項價值總額超過 250 美元以上或法定最低額度以上禮物，除非該禮物或補助完全與申報人本人、配偶或受扶養子女之身分無關；配偶與受扶養子女前一年間各項財產交易、利息、財產投資、債務、購買、銷售或交易的股票、債券、期貨等各型式的證券，除非公職

收過 U2 主唱波諾的書和 iPod，價值 440 元美金；而錢尼夫婦送給布希的是一副雙筒望遠鏡；喜歡單車運動的布希，也收過自行車公司送的登山用自行車；全美最大的家用材料連鎖店 home depot 執行長，送給布希的是一套電鋸用品。

⁸⁴政府倫理法第 102 (a) (2) (B) 條之規定。

⁸⁵政府倫理法第 102 (a) (3) 條之規定。

⁸⁶政府倫理法第 102 (a) (4) 條之規定。

⁸⁷政府倫理法第 102 (a) (5) 條之規定。

⁸⁸政府倫理法第 102 (a) (6) (B) 條之規定。

⁸⁹政府倫理法第 102 (a) (7) 條之規定。

⁹⁰政府倫理法第 102 (e) (1) (A) 條之規定。

人員本人能夠舉證該財產完全為配偶或受扶養子女所有，非由其過去和現在所得或轉讓，且其本人未曾從中獲取或期待獲取任何財務上或經濟上之利益，始可免予申報。

(五) 受理單位：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⁹¹；立法部門公職人員的財產由眾議院議員行為標準委員會受理⁹²；而司法部門的官員則向美國司法聯席會申報；至於選舉候選人則向聯邦競選委員會申報⁹³。

(六) 資料公開：受理申報單位應於收到申報資料後 15 日內將資料公開，並供一般民眾隨時索閱查詢。申請查閱者需以書面提出，填寫申請人或代為申請人的姓名、職業、地址，並簽名表示瞭解資料禁止使用之範圍。申請查閱的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，或是為了取信於他人而任意公開，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⁹⁴。至於機密性的財產申報資料則不對大眾公開；此外，中央情報局、國防情報局、國家安全局或任何美國情報機關所屬應申報財產之公職人員，總統若認為對大眾公開其等人員的申報資料，恐有顯露其

⁹¹政府倫理法第 103 (a) 條之規定。政府倫理局原為人事管理局（Office of Personnel）之內部單位，1988 年政府倫理局重授權法(Office of Government Ethics Reauthorization Act of 1988)讓其於 1989 年 10 月 1 日成為獨立的行政機關。政府倫理局職掌公務員倫理規範之建立與執行，除提出有關防止行政部門人員利益衝突（Conflict of Interest）的政策外，並建立相關的制度和規則；對於離職後政府人員應有的基本行為亦有明確的規定，以防止離職後政府人員因追求私利而傷害公益情事發生。

資料來源：<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-103.htm>，日期：2006/5/3。

⁹²政府倫理法第 103 (h) 條之規定。

⁹³政府倫理法第 103 (e) 條之規定。

⁹⁴政府倫理法第 105 (c) 條之規定，<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-105.htm>，日期：2006/1/8。

身分或其他敏感資訊，甚至危害國家安全或利益時，得不准民眾查閱該申報資料⁹⁵。

(七) 資料保存：一般政府官員財產申報資料保存期限為六年，除非資料是正在調查案件之內容，否則六年後申報資料應予銷燬。而總統、副總統候選人與國會議員候選人之財產資料，則於不再候選後的一年內即予銷燬。至於總統提名但未獲參議院同意之候選人的申報資料亦應於一年後銷燬⁹⁶。

(八) 資料審核：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⁹⁷。

審核申報書的業務，必須擁有部分工具手段以執行，這些工具包括：申報人早期的所有申報書（原則上歷年的申報書都必須相互比較財產增減的情形）、審查結果的指示內容、敘述申報人職位狀況與職務責任的資料影本、聯邦倫理法律和規則、財政信託的資料、加入合夥公司的狀態、購買共同基金的資料。

若審查的結果認為資料未盡真實完整，認為尚應提供其他資訊時，應通知申報人在一定的期限內補正資料⁹⁸。查核後若認為未依法令申報相關資訊時，必須通知申報人有關其違法的事項，俟申報人提出說明後，再決定申報人是否確屬違反法令；若認定其確有違反法令的事實時，則應以書面通知申報人儘速採取合法的作法，包括：自願請調或辭職等。申報人若未依限期採取建議之作法，則應依申

⁹⁵政府倫理法第 107 (a) (1) 條之規定，<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-107.htm>，日期：2006/1/8。

⁹⁶政府倫理法第 105 (d) 條之規定。

⁹⁷政府倫理法第 106 (a) (2) 條之規定，<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-106.htm>，日期：2006/1/8。

⁹⁸政府倫理法第 106 (b) (1) 條之規定。

報人的服務機關類別，將案件分別轉送各主管機關，請其本於職掌表示見解後，再決定是否移送司法部長審理⁹⁹。

一般而言，美國公職人員最常見申報錯誤態樣可分為實質的錯誤與行政的錯誤。實質的錯誤有：疏忽列出基本資產的投資與佣金帳目、疏忽列出各共同基金和金融資金的具體名字、疏忽辨認合夥公司或私有的有限公司以及合資企業的名字（地點、種類）、疏忽辨認合夥公司的收入類型、疏忽報告每年超過美金 200 元以上的投資獲利。而行政錯誤則有：使用無法充分辨識財產利益的簡稱和縮寫、忽略比較本年度與上年度的申報內容、忽略貸款的利率和期限、漠視檢查股票的股數、忽略申報實際的總收入金額、申報毋須填報的資料（例如：聯邦政府支付的薪資所得）、忽略申報共同基金、銀行帳戶、社會保險總額，以及申報表沒有親自簽名¹⁰⁰。

（九）罰則：政府倫理法對於違反財產申報情事，訂有嚴厲的處罰措施。各主管機關與受理申報單位應將明知故意未申報或未誠實申報者，移送給司法部長，司法部長再向美國聯邦政府各地區法院提起民事告訴，法院可判處 10000 美元以下的罰款¹⁰¹，對於故意提供虛假資訊的人，可提出刑事訴訟，判處最高 25000 美元的罰款或 5 年徒刑¹⁰²。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尚可將違反規定之公職人員，採取去職等適當之人事處分措施¹⁰³；至於逾期申報者，也必須繳納逾期申報費 200 美元¹⁰⁴。

⁹⁹政府倫理法第 106 (b) (2) 條之規定。而佛羅里達州對於財產申報不實者，通常是寄發一則信件給候選人和政府官員，告知他們將不被人民信任；此舉曾遭受許多公職人員非議，他們認為財產申報制度不僅荒唐可笑，也是威脅政府推動政策腳步的主因。

¹⁰⁰申報人的署名應該使用藍色墨水，以免產生署名是原本或影本的疑慮。

¹⁰¹政府倫理法第 104 (a) 條之規定，<http://www.afmc.wpafb.af.mil/HQ-AFMC/JA/lo/lojaf/ethics/statutes/5app-104.htm>，日期：2006/1/8。

¹⁰²政府倫理法第 104 (a) 條之規定。

¹⁰³政府倫理法第 104 (c) 條之規定。

¹⁰⁴政府倫理法第 104 (b) 條之規定。

二、**優點**：經由前述申報內容的介紹與分析，歸納出美國財產申報制度的優點如下，可為我國財產申報法制修訂的參酌：

(一)美國財產申報對象(秘密申報者)可授權各單位秉權責自行審酌認定，甚為彈性靈活，畢竟哪些人員有無違反利益衝突或利用職務之便謀取私利之可能，其服務單位應最為知悉清楚，故由該單位認定有無申報財產的必要應屬妥適。而我國申報對象係統一規定於公職人員財產申報法第2條中，該條第1項第11款後段雖規定「其他職務性質特殊，經主管院會同考試院核定有申報財產必要之人員」亦為申報對象，但其核定權限明顯歸屬於主管院與考試院，各機關並沒有權限可以自行審定申報對象，似可授權各機關自行補充認定申報對象，以臻彈性周延。

(二)敦促公職人員自願採取財產信託，以免除繁複的申報程序。美國目前雖無法令明文規定「盲目信託(blind trust)」¹⁰⁵，但是高層官員在國會人事任命的聽證會上，會議主席往往會詢問被提名者：「假如國會通過此任命案，您是否願意將個人財產予以信託處分？」多數被提名者幾乎都表示同意信託財產。換句話說，國會以「接受財產信託」作為同意其任命的必要條件，用以顯示被提名者有誠意接受國會監督，以及期待受到公眾的信賴¹⁰⁶。目前我國財產信託成效不彰，即是因為公職人員得以選擇動態申報方式，以替代財產信託所致；因此，我國應參採美國規範，建立促成公職人員自願採取財產信託的誘因，以免除繁複的申報程序，進而改善我國公職人員財產信託成效不彰的現況。

¹⁰⁵在美國有關盲目信託(放任信託)的條件為:(1)受託人必須係獨立、超然，並與當事人無關聯之財務機構、律師、會計師或經紀人，且需經政府倫理局等監督單位之認可；(2)受託人不得諮詢或通知當事人關於託管財產之管理及監督；除當事人為申報個人所得稅所必須之概要性資訊外，不得向當事人透露任何資料。亦即，關於託管財產，當事人與受託人間不得有聯繫。

¹⁰⁶政府倫理法除明文規定高級政府官員本人、配偶與受撫養子女必須申報財產之外，還明文限制政務官薪水外的收入不得超過其年薪的15%。「政府倫理法」不強制要求高級官員將財產交由信託公司處理，但因有薪水以外的收入不得超過年薪15%的規定，故絕大多數高級官員自然會尋求信託公司去管理他們的財產。

- (三) 要求申報人確實申報收入來源、數量、型態，以及餽贈來源、日期，和年度超過一定金額的收益費用，得以確實掌握公職人員的財產與所得變動情形，並深入了解其收入與餽贈來源有否不法。關於此項規定，我國公職人員財產申報法修正草案第 5 條業已作類此修正規定，除現金及存款以外的財產，應一併申報其取得或發生之時間、原因；至於不動產、船舶、汽車及航空器若於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額，俾以了解申報人之財產取得過程是否不法。
- (四) 資料保存年限規定為 6 年，除非資料是正在調查案件之內容，否則 6 年期滿即予以銷燬。而我國除非申報人轉任它機關始將其申報表格移轉給新受理單位；或於申報人死亡時，發回申報表件給其配偶或最近親屬；或係申報人因死亡以外原因喪失申報義務人身分起屆滿一年，始能將申報表件發還申報人，其餘部分均由受理申報單位作永久性的保存，確實增加受理單位案卷歸檔與整理之成本。爰此，我國修正草案第 15 條也規定，申報人喪失應申報財產之身分者，其申報之資料應保存 5 年，期滿應予銷燬，但經司法機關或監察機關依法通知留存者，不在此限。是以，修正草案所定申報資料原則只保存 5 年之規定，足以減輕案卷歸檔整理之人力和空間成本。
- (五) 申報內容縝密，要求申報人申報贈與、餽贈、演講費、撰書稿費、出席費、紅利、各種報償；另要求申報人申報其它機構支薪或不支薪的職務，以及非政府工作的收入，得以了解公職人員的所得來源是否合法。而我國現行財產申報項目僅有不動產、船舶、汽車、航空器、存款、外幣、有價證券、債權、債務、事業投資，以及其他具有相當價值之財產，並不若美國繁多，有關撰書稿費、出席費、紅利、各種報償等所得只要不存入金融機構，皆免申報，致成爲規避管道。
- (六) 對於申報不實之公職人員，由司法部長提起民事訴訟，並採取適當的人事措施，甚至可以構成去職之理由。目前，我國現行法對故意申報不實之公職人員，僅科以行政罰鍰新臺幣 6 萬元至 30 萬元，罰則不足以懾人，故無法全般有效遏制故意不實申報情事，造成每年申報不實之公職人員爲數仍多。而修正草案第 11 條第 3 項甚至規定，其故意申

報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕；顯見，修正草案就有關申報不實的裁罰金額仍不具威嚇力量。另修正草案第 11 條第 1 項規定，有申報義務之人意圖隱匿財產而為不實之申報者，處 2 年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 100 萬元以下罰金；此項規定雖係對於不實申報者之嚴厲處罰，但前提要件必須是申報人有隱匿財產意圖之故意，始構成裁處條件。

(七) 要求申報人員於離職後 30 日內，應就前次申報後至離職生效日之間的財產提出申報，以了解申報人任職期間財產增減情形。我國公職人員財產申報法修正草案第 3 條已作類似規定，凡喪失應申報財產身分之公職人員，應於喪失身分日起 2 個月內辦理卸（離）職申報，如此對於公職人員在任職期間財產增減情形應可適度發揮監督的作用。

三、缺失：美國的申報制度雖較我國完善，但仍存有缺失，例如：申報對象未臻周延、申報時間倉促、申請查閱條件寬濫、審核單位未善盡查核資料之責任等。

(一) 申報對象未擴及成年子女：美國公務員申報財產的對象中，所稱扶養子女僅指 21 歲以下同住家庭內之未婚子女或稅法所稱之扶養者，其實應規範成年子女也必須併同申報財產之規定，以免申報人在申報前財產移轉給成年子女名下，以規避申報。

(二) 辦理申報時間不充裕：一般公務人員需於就任新職 30 日內辦理財產申報；總統向參議院提名請求同意後認命之人選，則應於提名後 5 日內辦理申報；另公職候選人，應於被提名後 30 日內申報；又如離職人員亦應於離職後 30 日內提出申報，以上規定之申報時間短暫、不充裕，公職人員於申報財產前必先行查詢確認個人、配偶、受撫養子女的財產與所得內容，容應有足夠充裕時間因應準備，據以誠實申報之，亦可減少申報不實的情況發生。

(三) 財產資料審核未盡落實：政府倫理法規定審核時間為 60 日，但實務上受理單位審核報告屢有未交或遲交情事，復因未對申報人員提供

之財產文件進行徵信，故無法保證財產資料的正確性與真實性（陳開煊，1992）。

- （四）代為查閱方式使申報人的資料易遭洩露：財產查閱制度開放民眾可以代替他人申請查閱的規定，看似便民，但極易造成申報人的資料遭洩露的情事，而嚴重損及申報人權益。

第二節 新加坡的財產申報法制

當新加坡還在英國殖民統治之時，不僅在經濟上處於落後，在政治上更是貪污賄賂狀況層出不窮，雖然1937年公佈實行「反貪污條例」，但未收到顯著效果。1952年設立直屬總理辦公室之「貪污調查局（CPIB）」，此時新加坡已有嚴懲貪污者的相關法令，但因為殖民政府並沒有堅決的反貪決心與行動，因而貪污調查局幾乎是處於停滯狀態，貪污罪證蒐集也極為艱難，造成貪瀆情形蔓延社會。

1959年新加坡自治，政府便向嚴重的貪污腐敗現象宣戰，誓言建立清明廉潔的政治，藉由嚴刑峻法、懲治貪污，力圖將一個貪污腐敗的政府轉變成一個廉潔的政府，而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。1960年「防止貪污法」施行，授予貪污調查局更大的調查權力，同時加重貪污罪的刑罰規定，防制貪污的工作漸有成效。1965年新加坡政府獨立後，更致力於創造一個誠實、杜絕貪污的社會環境，執政的人民行動黨以保持清廉、重懲貪污為指導原則，深信唯有貪污舞弊現象受到控制，國家方能進步發展；由於政治領袖以身作則，脫離與本身有關的經濟活動，樹立廉潔公正的形象，故成為所有公務員學習的榜樣（李光耀，2000：168-188）。而新加坡自獨立以來，政府更透過法律制度，建立公平的環境，不允許任何人因本身職位而獲得私利，可見新加坡執法之公正與嚴格¹⁰⁷。

¹⁰⁷歷年來因貪污受賄、濫用權力等行為受到查處之官員，計有國家發展部的住房與發展局主席陳家彥、環境發展部的政務次長黃循文、全國職工總會主席彭由國、國家發展部部長鄭章遠……等。

新加坡前總理李光耀以「廉，是立國之本；清，為當政之根」作為為官的基本道德規範，並要求官員必須有為國民服務的思想與為國民犧牲奉獻的精神，同時強調唯有政治穩定及高級官員們廉潔與效率，方為新加坡生存之道，而強而有力的紀律與行政效率則是確保官員清廉的成功關鍵。實施嚴格的法治是新加坡的特點，而涉及廉政內容的法律計有憲法、行政法律與刑事法律三種。憲法對於擔任總統、總理、內閣成員和議員的條件，以及禁止公務員經商或對於生活上的保障均有明確規定。在行政法律方面，行為與紀律準則對於公務員行為及其應遵守之紀律與準則有明確規定，所有公務員均明瞭應做什麼、不應做什麼，而公務懲戒性程序規則對於公務員怠忽職守瀆職等不法行為，應依何種程序，以及予以何種行政處分均有具體規定。至於刑法，則有專章規範與公務員有關的犯罪，公務員利用職務之便而收賄之行為即為犯罪，同時對犯罪主體及所收之酬金、利益也有具體規定；另有防止貪污法，專門懲治貪污犯罪，對於貪污犯罪的構成、處罰、偵查、起訴、審判均有詳細規定；又如貪污法（沒收利益法）則分析貪污所得利益的認定、沒收與計算所得利益之價值數額、沒收貪污所得利益的程序（葉晏綾，2005：9）。

貪污腐敗一直是全球性的問題，也是世界各國的通病，而地理位置處於馬來半島最南端的新加坡，其防制貪污、倡導廉潔的成效，早已成為亞洲地區和國際上廉潔程度評比較高的國家，藉由國際透明組織所公佈的「全球貪腐印象指數」可印證此論點。新加坡在全世界投資環境與政府效率的評比上，能位居亞洲之冠，應歸功於新加坡政府的廉能與公務員的紀律。貪污行為在新加坡被人民普遍地遣責，在執政者的努力、傳播媒體對貪污者強力負面報導，以及貪污調查局的持續採取強勢作為抵抗貪污行為之下，業已確保貪污行為難以在新加坡惡化。新加坡在「全球貪腐印象指數」，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；新加坡的財產申報制度係規範於「行為與紀律準則（Conduct and Discipline）」之中。就公務員的行為準則而言，分成：上班時間（第10至14條）、服勤義務（第20條）、曠職（第30、31條）、服飾髮型（第32、33條）、保密義務（第40、41條）、上廣播與電視節目（第50、51條）、接受媒體採訪（第60條）、出版書籍（第70、71條）、涉訟（第80至82條）、博奕行為（第90、91條）、金錢借貸（第100至102條）、財務困窘（第

110至115條）、假公濟私（第125至127條）、投資與擁有不動產（第135至139條）、兼職（第145至147條）、收禮與招待（第155至164條）、參加私人宴會（第165至167條）、政治行爲（第175至187條）、紀律程序（第195、196條，及第205至209條）等19項規定¹⁰⁸。該準則第135條至139條爲投資與擁有不動產的規定，亦爲揭示申報財產的內容，公務員在初任公職時和任職期間每年1月2日都要申報本人、配偶以及所扶養家庭成員的財產，包括動產、不動產、汽車、存款、股票、債券投資、貴重珠寶……等，以供受理申報單位查核¹⁰⁹。任職後如私人財產不正常增加，未能提出合理來源的說明者，即有可能被推定涉及貪污，此項規定使得公務員的財產得以透明化接受檢驗，有效嚇阻貪污腐化行爲。

新加坡財產申報制度之主要特點有：一是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。二是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、所扶養家庭成員的財產與利益。三是部門負責人和專門機構負有對申報資料進行審查的責任。由是觀之，財產申報對象和內容的廣泛，有利於政府對每位公務員進行全面的監督，藉由公務員及其配偶、所扶養家庭成員的詳細財產申報，得以全面性的掌控其財產的增減，有利於發掘貪瀆不法情事。而強化部門負責人的審核責任，以對公務員財產申報資料詳細嚴格審查，透過審核申報資料的真實性，得以發現公務員是否有以權謀私或違反廉政法規的情事，更有利於增強對部門內公務員約束和監督的作用。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爲貪污所得；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，最高罰款爲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）。以下將探討新加坡財產申報法令規範的內容，以及其制度的優缺點：

一、法令規範：依據「行爲與紀律準則」，新加坡財產申報對象、申報時間、申報項目和受理單位，以及申報資料的審查等內容，規範如下（李淳、劉守

¹⁰⁸<http://agcvldb4.agc.gov.sg>，日期：2006/5/4。

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-051.htm>，日期：2006/5/4。

¹⁰⁹<http://www.people.com.cn/GB/paper2836/11269/1018365.html>，日期：2006/5/7。

芬，2003）：

（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；因為大多數國家財產申報的對象，不外乎為一定職級、掌握一定國家權力的公職人員，或者在國家政治生活中有重要影響力的人。另在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。而除了本人的財產之外，申報人的配偶、受扶養的家庭成員的財產狀況，也必須一併申報（謝立功，2004：47）。申報對象範圍的廣泛性，反映了新加坡政府對公務員的監督和管理的嚴密程度；當然，這也許是因為新加坡國土面積和人口都比較小，公務員的數量較少，對其全面監督與管理相較容易許多所致。

（二）申報項目：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），另必須注意的是以下有關申報項目的特別規定：

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¹¹⁰。

- 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¹¹¹。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。
- 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¹¹²；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。

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

¹¹⁰<http://www.cpi.gov.sg/lawenforcement.htm#lawlegislation>，日期：2006/5/3。

¹¹¹同前註。

¹¹²參閱香港立法會秘書處資料研究及圖書館服務部，2006，若干海外國家的高級公務員申報利益制度。資料取自 <http://www.legco.gov.hk/yr01-02/chinese/sec/library/0102in25c.pdf>，日期：2006/5/6。

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。

(三) 申報時間：一般而言，財產申報的時間通常有三種情形：一是任職申報，即在競選成功後或者在初任某一職位後的法定期限內申報財產；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情況；三是離職申報，即在離職之後的法定期限內申報其截至離職時的所有資產、負債情況。而依據新加坡行為與紀律準則第 137 條規定，新加坡的公務員除初次擔任公職時，需進行任職申報外，亦需於每年 1 月 2 日辦理現職申報(李淳、劉守芬，2003：115-119)。

(四) 資料受理與審查：多數已施行財產申報制度的國家，受理申報單位主要是負責對公職人員從政道德進行監督的機關。在新加坡，申報資料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)。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。若有牴觸公職之嫌，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牴觸時，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。

此外，為了確定本部門公務員所作財產申報是否符合屬實、是否有貪污受賄的可能，公務員所屬部門亦可主動將公證後的財產清單和公證書送交貪污調查局審查審核。貪污調查局審核的範圍包括：財

產申報是否確實、有無故意漏報、有無故意將其財產轉移到他人名下……等情況。在審查過程中，如果發現其財產有暴增或財產來源可疑，則可展開進一步調查；凡財產異常增加之公職人員必須提出合理的說明，指出其何以維持生活標準，或如何支配該等財產，當公務員無法說明其財產來源時，則有不當得利之嫌疑，一旦調查到其財產來源不正當的證據，則移送法院審理。公務員在任職後財產、利益和投資有所變動時，亦應再次提出財產申報清單並寫明財產變動原因，以改換原財產申報清單。而貪污調查局則仍須再次審查其變動之財產內容是否屬實，以及所增加的財產、利益與投資的來源是否正當、合法，若發現有任何違法之處，則於取得確切證據後交由法院處理。

(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，皆已確實申報財產之後，申報書也立即列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，親交常務次長收啟；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）。

二、優點：新加坡對於公務員的行為準則，是採取廣泛的限制規定，包括公務員收受禮物與投資活動的限制，並努力淡化公務員上、下級之間的金錢往來，此規定頗值得我國學習。該國政府官員除個人私人情誼外，不得接受下級人員贈送的任何禮品，包括現金、物品和票券；政府官員亦不得接受下級人員邀請出席娛樂活動（葉晏綾，2005：16）。至於公務員收受禮物的規定，也及於公務員的配偶與受扶養的家庭成員，更是符合華人社會的實情，我國許多公務人員貪污，皆係藉由配偶、子女作為收受貪污利益的白手套，新加坡的制度正可以有效遏制之¹¹³。質言之，財產申報制度的優點如下述：

¹¹³<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-051.htm>，日期：2006/1/7。

- (一) 各級公務員每年均負有申報財產的義務，而常務次長亦負有監督義務；亦即主管之行政監督與法令之立法監督並重，較易發揮防貪成效。另對於公務員的投資與所得利益若有牴觸公職之嫌，亦得命公務員終止該投資，或許可其繼續保有，但給予特別限制，可使公務員致力於國家職責，行政效率與品質當然也因此提昇。而在我國方面，有關申報資料的審查完全由受理申報單位--監察院或各機關政風單位審理之，主管長官對於屬員的申報資料並沒有審核的權力，故缺乏行政監督的約制力量。
- (二) 公務員原則上不能接受餽贈，一經查出即以貪污議處，如情形特殊或基於公務禮儀，收受後須向主管申報，另如官員接受邀宴，亦需填寫報告，並敘明時間、地點及事由，凡參加邀宴而未報告者視為違法，此項嚴格規定，使得公務員均主動避免餽贈邀宴，充分發揮淨化風氣的功能。但我國並沒有規範應申報贈與或餽贈金額的項目，有關贈受財物的規範，僅見諸於行政院頒的端正政風行動方案，但各級公務員執行並不澈底。
- (三) 任職後如私人財產不正常增加，未能提出合理來源的說明者，即有可能涉及貪污，故其舉證責任轉由被告負責。有關新加坡公務員的收入與財產不相當，而未能提出適當說明者即視同貪污的規定，雖然迭遭各國法界、學界人士質疑有侵害人權之虞，但前揭法令能夠切中貪污問題的核心，確實是剷除貪污的利器。我國修正草案第 11 條第 2 項規定，公職人員其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知公職人員提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處一年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣 50 萬元以下罰金。故前揭條文規定，已朝向參酌新加坡財產來源不明罪的立法方向，對於遏止貪瀆應有其實益存在。
- (四) 公務員最重要的投資項目為房地產與股票，而易滋生官商勾結的弊端環節乃私人間的讓售行為；因此，新加坡規定三個月的持股期

限，以防止公務員藉著股票投資私相授受，或以短線交易方式，將不法利益漂白，另再配合財產申報制度，在申報表列明所有上市與未上市股票的資訊，可防止公務員炒作股票。新加坡嚴格規範公務員經濟活動的用意，即是不希望公務員分心於個人的財務投資，以謀取私利。我國財產申報項目中有關股票的規定，僅規定達到新臺幣 50 萬元的上市、上櫃股票必須申報，並無所謂持股期間的限制，致使申報人每每利用申報日前夕將股票移轉或售出變現，造成未達申報標準的狀態而規避申報。

(五) 公務員所有扶養的家庭成員之利益與投資均需申報，得以有效防範其移轉財產給親屬，以規避申報情事。目前我國僅公職人員規定本人、配偶與未成年子女的財產所得必須申報，故屢有申報義務人將財產轉移給成年子女或其他親屬，以規避申報的缺失。

(六) 公務員申報財產時，必須寫明財產的名稱、價值、占有數額，並清楚敘明其取得的來源、日期、估價方法、變動情況等，可確實掌握公務員的財產來源有否不法。我國修正草案第 5 條也已朝向類似設計，該條文規定第 1 項規定，公職人員應申報之財產有不動產、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。同條第 3 項也規定，申報之財產，除一定金額以上之現金、存款、有價證券及其他具有相當價值之財產外，應一併申報其取得或發生之時間及原因；其為不動產、船舶、汽車及航空器之財產，且係於申報日前五年內取得者，並應申報其取得價額。

三、缺失：新加坡的財產申報制度施行成效甚佳，也造就該國廉政評比的佳績，但仍存有以下缺失：

(一) 新加坡雖明訂投資行為的限制規定，但僅由常務次長、財政部長與文官部次長被動處理，遇有檢舉情事或申報人涉案時，方視需要進行查察瞭解，缺乏積極主動審核的精神。

(二) 財產申報資料列為機密檔案，不對外公開，民眾無從了解或知悉公務

員究否誠實申報財產，故缺乏公眾監督的效果，難符陽光透明之原則。

- (三) 在多數國家，財產申報的對象均會限定某職級以上或特定職務的公務始需辦理申報，但新加坡的申報義務人卻普及所有公務員，確實增加受理申報單位之人力、物力與時間之負擔，有違成本效益原則。

表 3-1 美國、新加坡與我國財產申報制度的比較

國 家	美 國	新 加 坡	我 國
法令依據	政府倫理法	行為與紀律準則	公職人員財產申報法(修正草案)
申報對象	國會議員、司法人員、相當文官俸級高於GS-15 職等以上行政部門與立法部門的官員、7 職等以上軍官。	所有公務員，係指從事公務的固定常設官員，非固定常設的官員則不在其列。	總統、副總統；五院院長、副院長；政務人員；有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問；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一級主管；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一級主管；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。軍事單位上校編階以上之各級主管、副主管及主管；依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長；各級民意機關民意代表；法官、檢察官、行政執行官、軍法官；政風及軍事監察主管人員；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；其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員；總統、副總統及縣（市）級以上公職之候選人應準用本法之規定，於申請候選人登記時申報財產。

申報範圍	本人、配偶、受扶養的子女	本人、配偶、所扶養家庭成員	本人、配偶及未成年子女
申報時間	<p>1.一般公務人員或法官於就任新職 30 日內辦理申報。</p> <p>2.總統向參議院提名請求同意後任命之人選（外交官或軍官除外），被提名人應於提名後 5 日內辦理申報。</p> <p>3.續任申報人員只要任職一年，並繼續服務滿 60 日以上者，應於次年 5 月 15 日前，就前一年之財產狀況申報之。</p> <p>4.申報人員於離職後 30 日內亦應就前次申報後至離職生效日之間的財產提出申報。</p>	<p>1.初任人員於法定期間申報。</p> <p>2.非初任者，每年 1 月 2 日辦理申報。</p>	<p>1.公職人員應於就（到）職三個月內申報財產。</p> <p>2.每年 11 月 1 日至 12 月 31 日定期申報一次。</p> <p>3.公職人員於喪失應申報財產之身分起二個月內，應辦理卸（離）職申報。</p> <p>4.公職人員未於期限內信託財產或信託關係於翌年定期申報前消滅者，應於翌年定期申報時，申報其本人、配偶及未成年子女自該次申報日起至前一次申報日期間財產之變動情形。</p>
申報性質	強制申報、強制公開	強制申報，但不對外公開	強制申報、強制公開
申報項目	前一年之各類所得來源、金額、類型，和全年超過 200 美元的紅利、租金以及過去一年中收受累積超過 250 美元之贈與和補助禮物，和過去一年收益超過 1000 美元的商業貿易投資……等。	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；一定價值以上的無形資產；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。	不動產、船舶、汽車及航空器；一定金額以上之存款、外幣、有價證券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。

<p>優點</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.申報對象（秘密申報者）授權各單位自行認定，甚為彈性靈活。 2.敦促公職人員自願採取財產信託，以免除繁複的申報程序。 3.要求申報人確實申報收入來源、數量、型態，以及餽贈來源、日期，和年度超過一定金額的收益費用，得以掌握其財產與所得變動情形。 4.資料保存年限規定為六年，減輕案卷歸檔整理之人力和空間成本。 5.申報內容縝密，要求申報人申報贈與、餽贈、演講費、撰書稿費、出席費、紅利、各種報償。 6.對於申報不實之公職人員，由司法部長提起民事訴訟，並採取適當的人事措施，甚至可以構成去職之理由。 7.要求申報人員於離職後 30 日內辦理離職申報，掌握其任職內財產增減情形。 	<ol style="list-style-type: none"> 1.常務次長負有受理監督申報資料的義務，故主管行政監督與立法監督並重，較易發揮防貪成效。 2.公務員若基於公務禮儀而收受禮物，應即刻申報之，得以迅速掌握公務員廉能行為。 3.財產不正常增加，未能提出合理來源說明者，即推論可能涉及貪污，舉證責任轉由被告負責，確實是剷除貪污的利器。 4.訂定三個月的持股期限，防止公務員藉著股票投資私相授受。 5.公務員所有扶養的家庭成員均需申報財產，防範移轉財產而規避申報情事。 6.申報財產必須寫明財產的名稱、價值、占有數額，並清楚敘明其取得的來源、日期、估價方法、變動情況等，可確實掌握財產來源有否不法。 	<p>我國修正草案已參酌美國申報制度而修訂的內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.要求申報財產取得或發生之時間原因、取得價額，以掌握財產來源有無不法。 2.資料保存年限為五年，期滿銷燬，減輕人力和空間成本。 3.增訂申報不實的刑罰責任，有申報義務之人意圖隱匿財產而為不實之申報者，處二年以下有期徒刑、拘役或科或併科新臺幣 100 萬元以下罰金。 4.公職人員於喪失前條所定應申報財產之身分起二個月內，應將卸（離）職當日之財產情形，向原受理財產申報機關（構）申報。
<p>缺點</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1.申報對象不包括成年子女，疑有財產移轉成年子女，以規避申報。 2.辦理申報時間不充 	<ol style="list-style-type: none"> 1.除非遇有檢舉情事或貪瀆案件發生，否則申報資料原則上不主動審核。 2.申報資料列為機密檔案，不對外公開，缺乏 	<p>我國修正草案已參酌新加坡申報制度而修訂的內容：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.公職人員其前後年度申報之財產經比對後，增加總額逾其本人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額一倍以上者，受理申報機關（構）應定一個月以上期間通知公職人員提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，處一年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣 50 萬元以下罰金。 2.要求申報財產取得或發生之時間原因、取得價額，以掌握財產來源有無不法。

	<p>裕。</p> <p>3.受理單位審核報告屢有未交或遲交情事，故無法保證財產資料的正確性與真實性。</p> <p>4.開放民眾可以代替他人申請查閱的規定，申報人的資料易遭洩露。</p>	<p>公眾監督的效果。</p> <p>3.申報人普及所有公務員，增加受理申報單位之人力、物力與時間之負擔。</p>	<p>報，而捨棄信託財產方式。</p> <p>3.申報內容未臻縝密，舉凡贈與、職務薪資以外的額外收入、兼職職務均未修法增訂。</p> <p>4.申報對象未能擴及成年子女，亦造成財產移轉而規避申報情事。</p>
--	--	---	--

(資料來源：本研究)