

## 第五章 公職人員財產申報法制之檢討

反腐暢廉、澄清吏治，為現代各國政府的重要施政目標；公職人員財產申報法之立法意旨主要為防制貪瀆、遏制金權政治，以建立廉能民主的政治制度；故其作法乃透過要求公職人員申報並公開其財務狀況，再由主管機關與民眾監督其是否受有不當利益輸送或利用職權謀取私利的行為。事實上，公職人員財產申報法立法完成後，社會上的評價呈現兩種極端，第一種是比較樂觀的看法，認為該法足以制衡政商關係的惡質化轉變，申報財產的公職人員感受到他自己並非是財產資訊的唯一擁有者，故對其取得財產的手段與財產累積過程構成監督作用，得以增加不肖公職人員運用職權取得不當利益的成本與風險，更可鼓舞守法公職人員，宣示維繫清廉民主的決心。

但相較於前種樂觀的說法，亦有人悲觀認為該法規範漏洞百出，難以制衡政商結合的關係。當然，法律既經立法並經總統公佈，即應依法執行，至於執行中發現不公平或難以執行之處，自可研究依法修正，本著「法貴可行」的立場，應檢討財產申報法實施的成效，倘若確有窒礙難行之處則應加以修訂，使法條有較明確及合理之規定。當然，「道高一尺、魔高一丈」，不管法令如何修訂，整個機制的重要性應在於被管制的公職人員願意主動誠實申報財產，否則難免都存有漏洞可鑽。因此，法務部希冀以全民監督的精神，遏阻公職人員不法或貪腐行為，建立全民對政府施政廉能之信賴，曾數度提出修正草案，95年1月經全面檢討再度提出最新版修正草案，本次修正係全面翻修，不論在制度之設計、刑罰之制定，都有重大變革，除擴大申報財產人員之範圍，以符合公平性及民眾之期待外，另財產信託制度之配套規定、財產變動申報制度之執行、卸（離）職申報的訂定，以及要求一定財產之申報應包括取得時間、原因乃至價額等規定，均具有落實財產申報之審核及了解申報人財產增減情形，可促使公職人員財產變動透明化。鑑於近來媒體揭露政要人士炒股疑雲，民眾對於清廉政府之期待更為殷切；因此，修正草案也增訂意圖隱匿財產故意申報不實及財產異常增加違反真實說明義務之刑罰規定，不啻為促進廉能政治、嚴懲貪腐風氣之一記猛藥，更能彰顯政府澄清吏治、向貪腐宣戰之決心。

不過，財產申報法令縱經數次修訂，仍難免有缺失；因此，本章也將經由

深度訪談所獲內容綜整歸納分析，舉出現行法和修正草案的闕漏，以及執行層面的缺失，進而提出建議，以期改善我國財產申報法制。

## 第一節 法令規範面檢討

經由本文研究發現，我國財產申報制度不但在現行法有多處缺失，縱係修正草案規範亦難謂健全，也存有無法解決現行法令漏洞之缺失，亟待再修訂改善；以下將分別針對申報對象、申報期間、申報標準、申報項目、財產信託、實質審核與裁處罰則等項目，研析檢討法令規範面的缺失與改進之道。

一、**申報對象界定失衡**：財產申報規範的對象一直以來屢遭質疑，因立法審查過程倉促，未對法條的涵義及所欲規範對象詳細說明，故執行問題頻生。臺北縣政府政風室於 94 年 10 月間曾針對申報義務人所作的一份問卷調查結果顯示，約有 66.2% 的受訪者表示財產申報的對象規範不公，亦質疑其個人何以會被列入規範申報對象？何以社會大眾認為更易容易產生弊端業務單位人員未列入申報對象？

而認為規範對象不合理的受訪者咸表示應再擴增以下人員為申報對象，以示衡平：各機關副首長（26.6%）、鄉鎮市公所出納人員（22.4%）、各級民意代表（7.2%）、機關內所有一級主管（5.2%）、鄉鎮市公所採購人員（4.3%）、鄉鎮市公所主計人員（2.8%）、鄉鎮市公所主任秘書或秘書（2.6%）、各機關主任秘書（1.4%）。前述調查同時也顯示，有 2.2% 的受訪者認為，公職人員的親屬應納入申報範圍，其中有 66.7% 認為所有二親等親屬必須申報財產，也有 33.3% 認為三親等以內的直系親屬皆要申報財產<sup>114</sup>；因此，受訪者普遍認為申報對象界定失衡，容有檢討之需。

---

<sup>114</sup>本次問卷調查係於 94 年 10 月 28 日舉辦，題目設計係為開放式題型，受訪者為臺北縣轄屬應申報財產的公職人員，調查的有效樣本數為 278 人；本問卷係利用申報法令說明會時機發放填答，僅為方便取樣，未進行隨機抽樣，故尚不具代表性。

但無論申報對象擴展的範圍如何，仍有貪瀆可能的空間存在，當務之急是要檢討出一個在社會通念上可接受的合理申報對象範圍，一方面增加申報者尋找人頭洗錢的心理壓力與成本，另一方面則需兼顧其家庭成員的隱私。以下則提擬改善申報對象界定失衡或不公之作法：

(一) 增列公職人員之成年子女與父母為申報對象：就現行法與修正草案的規範內容而言，申報對象僅限於本人、配偶與未成年子女，確有界定失衡之憾，應再行檢討修正。財產申報制度的施行係為追求公開透明的目標，故公職人員之成年子女、父母的財產與所得亦應申報，否則即易成為其規避申報的管道。在臺灣，政治人物素有移轉或分散財產之習慣，不僅將財產置放在配偶名下，有時亦以子女名義買賣股票。但現行法規定，查核的財產內容係以申報人申報基準日當天的財產狀況為準，故經常有申報人在申報前先將財產移轉給成年子女、父母或親友等人頭名下，造成未達申報標準的狀況，進而規避申報財產。

而在新加坡的財產申報制度，公職人員除申報本人、配偶的財產外，所有受扶養的家庭成員也必須併同申報，以有效避免申報人將財產移轉親友以規避申報的弊端。我國現行法與修正草案的申報對象中，除本人、配偶外，子女亦在申報對象之列，但是有關子女的認定範圍係以年滿 20 歲的成年為界定基準，以傳統國情觀之，父母的財產都是預留給子女使用的，若成年子女的財產不必申報，將形成規避申報的漏洞。因此，有受訪者表示，「申報對象應擴及成年子女，在臺灣有許多成年子女仍屬就學階段，與父母同居共處，若不要其併申報財產，則申報人移轉不法財產給成年子女的機會將大增」(C-11)、「應增訂成年子女為申報對象，防堵公職人員將財產移轉給成年子女，而達規避申報財產的不法目的」(D-11)。因之，東方社會同宅共居者多，至少應增列未婚之成年子女或已成年而仍在學子女為申報對象；或者是將申報之主體擴及到公職人員利益衝突迴避法第 3

條所稱之關係人<sup>115</sup>，以涵蓋父母親部分，俾求申報對象之週延，以及陽光法案體系的一致性<sup>116</sup>。畢竟，陽光法案的立法用意本是將公職人員攤在陽光之下檢驗，假使貪污勾當持續於暗地進行，陽光法案將難有約制作用。

(二) 應透過戶政系統查核申報人的親屬資料：現行申報作業，一旦申報人，未主動填列配偶與未成年子女的基本資料，將使受理單位誤以為申報人並無配偶或子女，自然無從向相關機構調取該等人員的財產與所得資料，若僅仰賴公職人員主動完整申報，則無疑緣木求魚。或有謂親屬關係的查核，可以透過戶籍或人事等相關資料循線調查，但依申報法規定應申報者人數眾多，各類關係錯綜複雜，以現行查察人力及訪查技術要真正做到毋枉毋縱難度極高，此類缺失未見修正草案修法解決之，亟待審酌改善。

(三) 酌增所有機關首長與易滋弊端單位主管為申報對象，或授權各機關本權責自行認定申報對象：現行法第 2 條第 1 項第 5 款規定簡任十職等以上各級政府機關首長需申報財產，以及第 11 款先列舉再概括訂定與民眾權利義務關係特別密切，或直接接觸機關內部金錢、預算等易滋生弊端業務之主管始需申報財產，其制度設計原意在縮小適用對象、化簡為繁，俾利作業之推行，但仍有失允當。有受訪者認為，「機關副首長、主任秘書、機要職主管人員均掌握龐大行政資源，並成為利益團體遊說的對象，故也應申報財產」(E1-1)、「不宜限制十職等以上的機關首長始需申報，凡可能產生貪瀆機會的單位主管和首長都需辦理申報」(E2-1)、「經濟部、財政部有許多公營事業及分支機構，每年掌控預算資源較行政機關不遑多讓，卻只要求一級主始需申報財產，而不及於分支機構之首長、副首長，實欠妥適」(F1-1)。而再參酌社會環境與機關業務特性，可發現有些職務雖不必申報財產，但負責的

---

<sup>115</sup>公職人員利益衝突迴避法所定「公職人員之關係人」為：公職人員之配偶或共同生活之家屬、公職人員之二親等以內親屬、公職人員或其配偶信託財產之受託人、公職人員第 1 款及第 2 款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。

<sup>116</sup>目前陽光法案，僅有公職人員財產法與公職人員利益衝突迴避法的規範對象有相似之處。

業務卻是較現行應申報的對象更易產生弊端機會者，例如：監所、殯葬人員<sup>117</sup>若未強制申報將形成法律不周的漏洞；何況，國內曾發生數起殯葬人員收賄案和監所管理員包庇人犯脫逃的弊案，顯示類此職務的公職人員確有申報財產必要。可惜的是，在現行法與修正草案中，該類人員皆為漏網之魚，極易形成監督不周之憾，允宜修法補足。受訪者咸表示，「機關內有哪些職務類別或哪些主管人員較有機會利用職權遂行貪污不法者，應促其申報財產」(G1-1)、「鄉鎮市公所建設、工務、會計主管，以及秘書（或主任秘書）等人員目前毋須申報財產，但是類人員卻常因貪瀆案件而被收押，更突顯財產申報法規對象的不合理」(G3-1)。

再參考美國的制度設計內容，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，各機關對於哪些人員有違反利益衝突或謀取私利可能者，較為知悉清楚，故可自行認定申報對象。而我國修正草案第 2 條第 1 項第 13 款雖規定，其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員亦須依法申報財產。由此視之，條文未列舉之職務，應由主管府、院依事實核定即可，不再列舉，以免顧此失彼；然核定權限明顯僅歸屬於主管府、院，似可師法美國制度適度再授權各機關自行補充認定，以臻彈性周延。是以，有受訪者指出，「應授權各單位核定申報人員，並作到『授權明確性』原則」(A-1)、「應充分授權各機關自行訂定申報對象，且必須因應各機關性質不同有所調整」(E1-11)、「擴大申報範圍似乎沒有必要，大可採授權方式，由各機關分別認定哪些人員究應申報財產」(G3-1)。

---

<sup>117</sup>有關是否增列殯葬人員為公職人員財產申報法之申報對象，法務部曾傾向將其納入規範，並於 94 年 7 月初指示政風司展開全國殯葬人員人數統計調查，以概估職司殯葬業務人員的員額數，惟 95 年版修正草案仍未明列其為申報對象。

(四) 司法人員申報對象猶待增列律師懲戒委員會委員：修正草案增列軍法官<sup>118</sup>為申報對象，包括軍事審判官及軍事檢察官，已解決現行司法人員申報財產之爭議。大法官釋字第 378 號<sup>119</sup>解釋理由書認為所謂「法院」固係指法官所組成之審判機關而言，惟若因事件性質在司法機關之中設置由法官與專業人員共同參與審理之法庭或類似組織（即律師懲戒委員會），而其成員均屬獨立行使職權不受任何干涉，且審理程序所適用之法則，亦與法院訴訟程序所適用者類同，則應認其與法院相當。故律師懲戒委員會的委員行使之職權與法官相當，彼等人員也應有申報財產之必要，而修正草案第 2 條第 1 項第 10 款將軍法官納入申報主體，然類似組織之律師懲戒委員會的委員卻未見納為申報對象，應有檢討必要。

(五) 應擴大向監察院申報的對象：監察院於 82 年 8 月 1 日成立公職人員財產申報處，下設 5 個組負責財產申報事務<sup>120</sup>，人力編制較政風單位充裕，可專責辦理財產申報業務，因此應擴增向監察院申報之對象。故受訪者表示，「若能擴大向監察院申報之對象，應較能嚇阻貪瀆情事發生」(F2-2)、「政風單位缺乏司法調查權，以及在實質審核的程序上，對機關首長與主管的財產資料難免有所顧忌。而監察院專設有公職人員財產申報處，故專業能力與人力均屬充足，亦可秉持超然公正的立場處理申報業務」(G1-2)、「擴大向監察院申報對象是可行的方向，是因為監察院立場較為中立，以及人力較為充足」(G3-2)。有鑑於政風人力不足之故，修正草案第 4 條第 1 款業已擴大向監察院申報的對象，其規定為：第 2 條第 1 項第 1 款至第 4 款、第 8 款所定人員、第 5 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

---

<sup>118</sup>軍事審判法於 88 年 10 月修正後，第 10 條乃將執掌軍法偵察及審查事務之人統稱為「軍法官」。

<sup>119</sup>依律師法第 41 條及第 43 條所設之律師懲戒委員會及律師懲戒覆審委員會性質上相當於設在高等法院及最高法院之初審與終審職業懲戒法庭，與會計師懲戒委員會等其他專門職業人員懲戒組織係隸屬於行政機關者不同。律師懲戒覆審委員會之決議即屬法院之終審裁判，並非行政處分或訴願決定，自不得再行提起行政爭訟，釋字第 295 號解釋應予補充。

<sup>120</sup>監察院網站：[http://www.cy.gov.tw/intro\\_dep.asp#6](http://www.cy.gov.tw/intro_dep.asp#6)，日期：94 年 10 月 1 日。

長、公營事業總、分支機構之首長、第 6 款公立專科以上學校校長及附屬機構首長、第 7 款軍事單位少將編階以上之各級主官、第 9 款縣（市）級以上各級民意機關民意代表、第 10 款職務列簡任第十二職等以上之法官、檢察官等對象之受理申報機關均為監察院。

二、**防堵脫產未克其功**：從申報不實的事例加以研析，可發現整套財產申報制度的設計，已造成公職人員利用申報期間脫產或移轉財產機會的重大漏洞。現行法與修正草案第 3 條規定，公職人員應於就（到）職 3 個月內申報財產，就（到）職申報是指申報人在實際就任日起 3 個月內，選擇其中一日為基準日申報，故其可以選擇財產較少之日申報。至於，定期申報期間則為每年的 11 月 1 日至 12 月 31 日，有心人士也可利用一年的時間轉移財產，欲追查財產的來源或流向甚為不易。

此外，我國現行也無離職申報的規定，既然就職時需申報，離職時亦應申報始為合理，否則任由公職人員在離職前恣意貪污，豈非大開申報漏洞。故我國修正草案傾向學習美國申報制度，增訂離職申報的作業規定，以期掌握公職人員在任職期間財產的增減情形，並推估有無不法來源，同時增加申報人的心理壓力成本。美國的離職申報規定，申報人應於離職後 30 日內辦理離職申報，以掌握其任職內財產狀況；基此，我國修正草案第 3 條第 2 項已增訂離職申報，其規定公職人員於喪失應申報財產之身分起 2 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。多數受訪者認為，「既有到職申報，就應相對的確立離職申報制度，如此始是『有首有尾』」（C-3）、「離職申報財產，此舉得以增加公職人員的心理壓力，並產生一定的嚇阻力量」（E2-3）、「離職申報的制度較能掌握公職人員在職期間所有財產變動、增減的情形，進而判斷是否有貪瀆之嫌疑」（F2-3）、「離職申報至少可以比對了解公職人員在職期間至離職時的這段期間內，財產是否有異常或大幅增減，以及有無不法來源」（G1-3）。

但有謂離職申報宣示意義大於實質意義，故毋須增訂，以免勞費受理單位辦理實質審查所倍增的執行困境，故受訪者表示，「各申報人每年均會辦理定期申報，初任人員亦會辦理到職申報，如此已經足夠」（B-1）、「純以增訂離職申報，似乎與進一步了解公職人員財產變動二者間尚無絕對必然的關聯」（E1-3）、

「增加離職申報，事後的審查將是難上加難，如何循序去查核公職人員財產從就任到離職間的變動情形是一大挑戰」(G2-3)。

為期周延妥適，故建議延長卸（離）職申報期間為公職人員喪失應申報財產身分起 6 個月內，一般而言，公職人員為免貪污惡行易於遭人發現，可能於任職期間要求或接受期約，於卸（離）職後一段長時間，再收受賄賂或不當利益，若如修正草案所訂，於喪失應申報財產身分起 2 個月內辦理離職申報，恐仍不易發掘公職人員貪贓枉法、掠奪公務資源的不法行徑。此外，若欲貫徹財產申報法令的意旨、強化防貪肅貪的成效，更應落實旋轉門條款（Revolving-door Clause）的制度，依據公務員服務法第 14 條之 1 規定，公務員於離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問；此項規定即表示，限制公務人員轉赴擔任公職期間所監督的單位任職，較能產生防制貪瀆的作用。

又如，現行施行細則第 19 條訂有各種財產之申報標準，其中，存款需達新臺幣 100 萬元始需申報，另上市（櫃）股票達 50 萬元才申報，且申報人本人、配偶及未成年子女應各別分開計算，未達申報標準者即可免予申報，極易致使有心人刻意製造未達申報標準的狀況，以規避申報，因而形成法令上的大漏洞。而為防杜申報人將存款提領或股票販售，改以現金形式存在，進而製造未達申報門檻之狀態，修正草案第 5 條 1 項 2 款遂規定，現金亦需申報；但事實上，現金的查核極為不易，欲發揮監督效用，必有其困難。

**三、申報項目未臻周延：**美國、新加坡申報項目內容縝密，相較於我國，雖規定不動產、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為申報項目，但仍存有部分爭議，而修正草案也未提出修訂內容，茲說明如下：

（一）現行汽車項目並未納入機器腳踏車，然名貴重型機車的價值亦有高於汽車者，衡酌動產財物價值，修正草案似可增訂機車如逾一定金



額以上者，亦應申報之，或劃歸於「其他財產」項目申報，以臻週延。

- (二) 另有價證券亦無以反映實際財產價值，不論市價上百元，或是僅為個位數殘餘價值的股票，都必須以「票面金額」10元或100元作計算申報，在目前股市交易價格與面額相差數倍之情況下，申報者實際財產價值根本無法反映；致使申報表的股票該欄位猶如贅欄，除無法反映申報者實際財產狀況外，更遑論能從申報表得知其財產是否有異常變動之狀況。
- (三) 其他具有相當價值之財產種類繁多、範圍龐大，價值也難以評估，尤其珠寶、骨董、字畫、名貴蘭花……等財產項目的客觀價值均難以評斷，容易因個人好惡而影響價值，而臺灣可為鑑定價格之專業機構也極少，實難以客觀公正鑑價。此外，這類財產項目亦非採登記制，申報人究有無誠實申報，實難以查核。因此，有受訪者建議，「國內必須儘速成立公正的鑑價公司，讓申報人得以確定其動產的價值是否達到申報基準，以免增生困擾。」(A-12)。
- (四) 鑑於多數公職人員投資新興衍生型金融商品，例如：期貨、買保險送基金等投資型保險，而其種類繁多、價值甚豐，故應朝向再增訂是項商品為申報內容，並確立填報基準與審核的方式，防杜公職人員惡意隱匿財產，以免陽光法案所發揮的效用大打折扣。
- (五) 美國、新加坡兩國的財產申報制度，均要求公職人員申報收受的餽贈物，得以防止公職人員利用職務機會謀取不法利益。我國應學習美國，要求公職人員基於「職位」所收受的禮物，若達一定價值以上者，均應予以申報載明。
- (六) 查「財產」可分為有形財產及無形財產，有形者為可估計出一定價值者，無形者則包括個人身分表徵。在現行申報表格中，申報人僅需填報其應申報財產身分之任職機關與職稱即可，無需申報兼職情形。然實際上常見公職人員兼任多個委員會主委，並領取車馬費，倘申報項目不包含兼職情形，也難以瞭解其真正的財務狀況，更無

從追查其因職務所獲有的社會關係和對價的財力。是以，修正草案允宜再參酌美國的規定，要求公職人員申報其它機構支薪或不支薪的職務，以了解其所得來源是否合法，進而釐清其社會關係。

- (七) 現行財產申報制度毋須申報財產的取得來源、時間與方式，申報人只要有申報這一筆財產，就不構成違法，至於這一筆錢是怎麼來的，是取之有道，或是不當獲得，在所不問，也因而難以追查財產的來源管道。鑑於現行法僅規定申報財產之「存在狀態」，亦即申報人只需填報申報日當天的財產所得，不必申報其取得來源、方式、時間，難以了解其取得之過程如何。故我國已參酌美國與新加坡申報法令中有關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的類似規定，於修正草案第 5 條第 3 項增訂申報人應連同其財產取得或發生之時間、原因一併申報，以掌握公職人員財產與所得變動情形，避免其利用申報期間移轉財產，同時亦可達成陽光揭弊成效。

而受訪者也表示，「增訂財產取得的時間、原因或取得的價額得以藉此了解公職人員財產累積的情形」(B-5)、「需明確申報財產項目的取得時間、原因，以及當時取得的價額；否則，縱使申報人依法申報現存的財產資料，但其財產的來源卻是以不合法手段獲取，則仍無法糾舉貪瀆惡行者」(E2-5)、「增訂申報財產的取得來源、時間與方式，可以落實財產透明化，達成全民監督之目的」(F2-5)、「增訂申報有關財產取得的時間、原因或取得的價額是一個很好的規劃方向，倘若每位申報人只申報現存的財產金額，而未提供各財產項目的取得來源或原因，則其財產來源若係非法，亦無以課以責任，將使申報法所欲發揮的防貪成效大打折扣」(G1-5)。關於財產來源的部份，新加坡政府更訂有嚴格規範，凡公職人員財產不正常增加，未能提出合理來源說明者，即推論可能涉及貪污，畢竟，肅貪的效果靠陽光法案，陽光除了要照耀之用外，還要有「殺菌」功能，故對於財產的來源亦應申報列明，以達成全民監督之目的。

- (八) 修正草案增列申報「現金」項目，恐將挑戰審核機構的人力、能力

與技術；何況在現行申報制度下，申報私人借貸、民間合會、國外資產，已造成難以查核的困境，若再增列現金項目，無疑將造成審核作業的雪上加霜。受訪者對增列現金的規定表示以下看法，「增列現金為申報項目，實質審查的方面必須透過民眾提出檢舉，否則受理單位也將無從查起」(A-4)、「既因難以審查之故，則增訂現金對受理單位而言，就是一大震撼」(B-4)、「現金既然難以實質審查，則願意主動申報者將僅為少數，現金這一項目將成為多此一舉」(E1-4)、「徒增審核的困難，並且增加受理單位莫大的工作負擔」(E2-4)、「現金變動過大，且查核不易，故宣示意義大於實質意涵」(F1-4)、「目前的申報制度，存有許多無法查核的死角，而讓受理單位倍感艱辛，若欲再增訂現金為申報項目，只是增添審核作業的困難而已」(G1-4)、「現金難以審查，恐怕得多發動民眾提出檢舉進而查核(G3-4)」。

然亦有受訪者肯定申報現金的實益，認為有助於要求公職人員主動誠實申報財產、公開透明財產資料，進而達成全般防堵脫產的功能。而新加坡亦訂定現金為申報項目，施行成效良好，故我國或許不應以現金難以實質審查之故，即冒然否定申報現金的效益。受訪者也認為，「不能以現金的查核有高度困難性，即否定申報現金的必要性與重大意義」(C-4)、「持有現金也要申報，以免公職人員將存款提領為現金，而有規避申報的情形」(F2-4)、「增訂此一項目，就增加了一個防堵法律漏洞的機會，也可以提高嚇阻申報人隱匿財產之效果」(G2-4)。

**四、財產信託成效不彰：**要求高層政治人物將財產交付信託，主要理由係希望彼等人員不要因為財富誘因，而左右政策；畢竟，當政治人物的財富不完全存放自己手中，而交由信託公司運用保管，其決策可能較不受影響。然而，財產信託後，金權對決策就不再有影響嗎？而公職人員願意將多少財產拿去信託，亦不無疑問。因此，多數人認為信託制度只是防君子、不防小人，不願讓資產曝光之公職人員，仍會運用其他方法進行脫產、隱匿財產。

我國的信託業其實已有數年的歷史，過去典型的信託經營方式，多數係以高於銀行的利率吸收存款，然後投資土地、房地產，以賺取鉅額利潤；但

願意將自己財產交給他人運用者，可說是少數，因將資產交付他人手中，並聽任他人運用自己的財產，在心理上未必是舒坦的。

此外，國外規定資產信託者，均採所謂「自願信託」的制度，將財產以法令規範強制信託者，國內可稱為是首創先例，但強制力又明顯不足，施行成效當然也不彰。因現行法第7條第4項規定，財產信託規定與動態申報，得選擇其一辦理；而修正草案第7條第3項亦規範財產信託與變動申報為二選一，故有關信託之規定，其實儘係財產申報的選項而已，公職人員只要選擇在一定期間內申報其財產的變動狀況，即不受信託財產的約束。也因此，財產申報法施行以來，鮮少有公職人員願意「自動」採用財產信託。有受訪者認為，「我國信託成效不彰主因有：將財產所有權信託移轉給他人操作，悖離中國民情；諸多申報人本身即具有金融機構業者的身分，其對財產的使用處分能力更勝於一般信託業者，當然不願意將財產信託」(C-6)、「公職人員財產申報法雖有『應』信託的規範，但其名為強制信託，申報人仍得以選擇進行變動申報，而替代辦理信託，故申報人信託的意願當然不高」(G3-6)。是以，欲達成財產信託的目的，我國宜朝向以下作為努力：

- (一) 強化信託成效：若欲達成信託成效，建議應誘使公職人員自願採取信託替代申報，美國國會以「接受財產信託」作為同意任命的必要條件，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。我國或可參採美國藉由繁複之申報管制手續，誘使公職人員自願採取信託，以免除申報作業；此誘因可達到管制效果，亦可減少財產信託對公職人員所造成之侵害。受訪者咸表示，「倒不如強化未來修正草案的『變動申報』機制，並取消『強制信託』的規定，以使法令健全可行」(A-6)、「若能於法規中若明定信託費用由國庫支付，即可促使申報人將財產信託與信託業者，而強制信託前提要件必須讓申報人覺得有利可圖，始能提高信託誘因」(B-6)、「除非修法讓變動申報的手續倍覺繁瑣費時，公職人員始有自動將財產交付信託的可能」(C-6)、「立法修訂應明確，至少讓申報人了解信託財產有何便利或益處，否則申報人終將依舊選擇辦理變動申報，而捨棄信託財產」(E1-6)、「應參考美國的信託制度，期使公職人員願意自願交付信託，免除繁複

冗長的申報作業和程序」(G1-6)、「應以誘因鼓勵強制信託，以免除繁複申報的程序」(G2-6)、「個人認為唯有國內信託業務發達，讓有欲信託財產之公職人員深覺財產交付信託後，確實有豐厚利潤可圖，方能補救信託案件不足的現象」(G3-6)。

而為展現清廉執政的決心，法務部業擬訂「行政院及所屬機關政務人員辦理財產強制信託實施要點」，並經行政院於 95 年 2 月 8 日第 2977 次會議討論通過<sup>121</sup>。該要點規範所有政務人員都要辦理財產信託，包括院長、副院長、政務委員、各部會首長、政務副首長等 132 位政務官本人，及其配偶、未成年子女名下非自用性不動產、上市（櫃）股票<sup>122</sup>均需向銀行辦理信託。除國外大使與駐外代表 27 人，應於就任 3 個月內（95 年 4 月 24 日前）完成信託外，餘者均應於 95 年 2 月 21 日前，與信託業者簽訂財產信託契約，而信託費用及其他相關規費，則由委託人自行負擔。政務人員辦理財產強制信託，在不侵犯憲法保障財產權的前提下，信託後的財產仍可異動或買賣，但需事先向行政院政風室申報，且公職人員對於信託後的財產仍有指示處分的支配權利。若政務人員持有的股票欲賣出，得透過「指示處分」，由信託銀行協助賣出，並應付手續費。新聞局長鄭文燦也轉述行政院長蘇貞昌裁示，政務官財產強制信託是回應人民對廉能政府的期待，這項作為透明、公開，不會侵犯憲法保障的財產權，行政院希望建立強制信託制度，杜絕接觸政府資訊的政務人員任何可能內線交易之機會。

---

<sup>121</sup>行政院人事行政局於 95 年 2 月 13 日下午假台北公務人力發展中心舉行政務人員財產信託說明會，期使政務官能在 2 月 21 日立法院開議前，完成財產信託。說明會中由法務部說明該要點的規定，行政院金融監督管理委員會則說明財產信託的作業程序與要件以及如何選任信託業者等相關問題。

<sup>122</sup>至於官員所持有之公司債與公債為何未納入信託範圍，中央銀行總裁彭淮南表示，沒有任何人可以影響公債變動；金管會前主委龔照勝也說，公司債有一定獲利，與基金一樣沒有內線交易問題，因此沒有納入信託；新聞局長鄭文燦也表示，債券的固定收益變動不大，與整體經濟與利率有關。

總統府公共事務室也於 95 年 2 月 8 日表示，政務人員財產交付信託法制業已走出第一步，將可有效澄清吏治，應是全民共同期盼，為落實總統陳水扁「清廉執政」最高道德標準，副總統呂秀蓮、總統府秘書長陳唐山、兩位副秘書長也將比照「行政院及所屬機關政務人員財產強制信託實施要點」規定，儘速將財產交付信託。而陳總統為兌現 93 年總統大選辯論時的承諾，業已於 95 年 4 月 14 日初步完成財產信託<sup>123</sup>。倘若民氣可用，其他四院也將跟進，而一旦社會上皆認為政府官員的財產都應交付信託時，法務部在公職人員財產申報法修正草案中推動「強制信託」亦將水到渠成<sup>124</sup>。法務部政風司長管高岳則也明，官員處分財產前必須向行政院政風室通報，而沒有強制信託的財產部份，政務官仍須依法向監察院申報，已信託的財產部份，申報義務則轉向信託業者，業者必須向監察院申報信託人的該筆財產，故此舉仍可達到透明化的監控目標。

雖然強制信託的規定係一種透明、公開化的作法，得以杜絕政務官利用職權內線交易的疑慮，符合人民對「廉能政府」的期待。但因政務人員財產的強制信託，依據的僅是「實施要點」，法律位階顯然過低，且連課以罰鍰都不能，故對政務官或許只能道德勸說，充其量該要點似乎也只是「較高的道德標準」而已，落實與否全憑從政人員的良心，恐流於宣示性質。當然，一項政策若欲鐵腕貫徹施行，一定要有法令依據，並輔以罰則，如果純粹是道德勸說，必將有人陽奉陰違、不痛不癢。至於相關信託規定未來是否修法予以「法制化」，若輿論、民眾支持，法務部應會配合研議。此外，政務官

---

<sup>123</sup> 依據監察院表示，迄今為止，真正實施信託的政務人員，只有陳水扁總統、前行政院長謝長廷，以及前客委會主委羅文嘉等三人。

<sup>124</sup> 而民進黨方面，也將訂定「廉政專章」，以高道德標準要求黨內同志，於競選公職時，從鄉（鎮、市）長、縣（市）議員以上，均必須在提名初選時切結--當選公職後遵守利益迴避原則，並將財產強制信託。其次，從縣（市）政府單位主管以上，也必須遵守利益迴避原則，並將財產強制信託。民進黨「公職候選人提名條例」已明訂「排黑條款」，但適用對象僅限於民意代表，在修改黨章後，「排黑」的適用對象將擴及中央黨部與地方黨部黨職人員。

成年子女與父母親等直系親屬未納入信託財產的對象，也讓強制信託的美意留下後門，故本實施要點仍有修訂之需，以臻健全。

(二) 確立信託性質：除上述強化信託成效建議外，信託性質亦應確立，現行法第 7 條所規定之「信託」，究屬放任信託(又稱：盲目信託)，或是一般信託<sup>125</sup>，法條未明。一般言之，若法條所指之信託係「放任信託」，對公職人員財產權將造成嚴重侵害，因強制締約將會使公職人員居於締約之弱勢地位，倘公職人員因故需要大筆金錢，在不向他人或金融機構借貸的前提下，是否可與受託人提前解約亦有疑慮。而強迫公職人員成為社會一般人皆不熟悉之信託制度，而且還是毫無置喙餘地的「放任信託」，對公職人員基本權利將造成重大影響。

而鑒於「放任信託」具有不用申報、不用公開、不用強制、受託人必須變更信託財產內容、委託人與受託人之間原則上不得通訊等五大特性，有可能非但無以防弊，反而成為隱匿財產的工具，真正被矇蔽(不知情)的不是將財產信託的官員，反而是社會大眾，故修正草案改以信託財產仍由委託人保留處分權，但為避免公職人員以指示或其他方法遂行利益輸送，遂於修正草案第 8 條第 3 項規定委託人或其法定代理人對信託財產之管理或處分欲為指示，需先向申報機關申報後始能為之的規定，違反者將依據修正草案第 12 條規定，處以新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰鍰。此信託方式一則仍可以公開，供民眾監督，避免委託人勾串受託人遂行利益輸送；一

---

<sup>125</sup>所謂「一般信託」係指信託人將信託財產的財產權移轉給受託人後，信託財產即由受託人管理處分，而由受益人享受管理處分的結果。而「放任信託」又稱盲目信託(blind trust)或不知情信託，係指受託人於信託關係存續期間，就信託財產之管理或處分方法完全不予干預，委託人必須以契約簽訂拋棄權利，包括：不得介入受託人營運管理方式、不得要求受託人提供帳目並向委託人報告、不得任意取消受託人營運決策或變更受益人等權利等。

則由公職人員保留信託財產之運用決定權，不致使委託人或與之交易之第三人因盲目信託之處分遭受不測損害。故此種財產信託，符合財產申報法之立法目的，亦可兼顧申報義務人對財產處分及管理之權利。

由此規定觀之，修正草案的財產信託應為「一般信託」，容許申報人對信託財產之管理或處分為指示，只不過必須先向受理申報單位申報而已。但採「一般信託」的規定，則委託人與受託人間仍可有聯繫或指示，恐無法防止內線交易，反而使受託人因此可以獲得消息來源。要真正做到清廉，還是得委託人拋棄支配權，將財產「盲目信託」(blind trust)，才能真正達到迴避利益衝突及內線交易。在「盲目信託」下，政治人物的財產全權委託專業機構代為經營管理，不能過問，只能定期透過報表得知獲利孳息狀況，故受託機構對於財產的投資決策處分全面獨立。而為了避免委託人可能出現緊急資金需求，信託契約可保留資產配置商品彈性空間，以避免緊急處分損及個人財富。是以，建議修正草案可再修訂信託方式，不許信託財產之公職人員指示受託者處理財產，始較符合立法意旨，否則信託制度仍有流弊，也將失卻陽光照射作用。



表 5-1 公職人員財產申報法、行政院及所屬機關政務人員財產強制信託實施要點有關「財產信託」的比較

法令 規範內容	公職人員財產申報法	行政院及所屬機關政務人員財產強制信託實施要點
法位階	法律	行政命令
對象	正副總統、五院正副院長、政務官、立法委員、省（市）長、省（市）議員、縣（市）長本人及其配偶、未成年子女。	僅限行政院及所屬機關包括：院長、副院長、政務委員、各部會首長、政務副首長等 132 名政務人員及其配偶、未成年子女。
範圍	總價 600 萬以上之不動產，以及 400 萬元以上之上市（櫃）股票。	非自用性不動產、上市（櫃）股票。
時間	於選擇信託之日起 2 個月內，以財產所有人為委託人，將該一定金額以上之不動產及上市（櫃）股票信託。	就職後 3 個月內完成信託。
強制力	信託並非非強制性，公職人員得以選擇辦理變動申報或是將財產交付信託，故信託僅是二擇一的選項。	不具強制力，類似道德勸說。

（資料來源：本研究）

**五、實質審核確有困境：**藉由受理申報單位查核公職人員財產，可使其沒有機會謀取份外之財，或對其財產累積過程構成監督作用，進而防範政經掛勾和官官相護之流弊；而當公職人員欲運用職權謀取不當利益之時，也能增加其從事違法行為的成本與風險。不過，財產申報法的立法精神並非要監察院或政風單位來查核申報人的資料對不對，申報資料審核不是主要目的而是輔助手段，終極目標是要期待公職人員能正確詳實申報、主動公開財產，提供民眾查閱、讓全民監督，並藉以遏阻一些藉職權關係謀取不法利益的情事。有關政風單位辦理實質審核的規定，見諸於政風機構辦理公職

人員財產申報資料審核作業要點，該要點於 84 年 12 月 8 日函頒實施迄今已屆 10 年，期間曾經於 91 年修正；為落實陽光法案精神，督促公職人員誠實申報財產，此外法務部業已函示逐年提高公職人員財產申報資料實質審核比例；為符合實際業務需要，法務部爰重新修正本作業要點，並以 94 年 11 月 15 日法令字第 0941120165 號令修正發布，以週延政風機構辦理公職人員財產申報資料相關審核作業<sup>126</sup>。

受理申報單位應就申報人有無申報不實或財產異常增減情事進行主動查核，以調查其財產取得之合法性，俾強迫公職人員公開財產來源，有效遏制貪瀆。實務運作上，因各機關申報人數眾多，受理申報單位無法全面審核，必須以抽查或由民眾陳情等方式進行為之。依據政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點第 2、3 點之規定，以下情事均為政風機構發動財產申報資料審核之事由：申報人未依規定期限申報；陳情或檢舉人以書面或言詞敘明申報人之姓名，且指明其申報不實或涉有貪瀆之情事者；申報人平日收支與所申報之財產顯不相當者；申報人之居住房屋、使用財物與申報內容不同或有未經申報者；經民意代表質詢或經媒體報導，並有具體事證者；有事證足認申報人因職務關係與廠商交往密切、關係複雜者；有事證足認申報人涉足賭場、酒家、舞廳及其他不當場所者；申報人與他人金錢往來頻繁或有拖欠之情事者；申報人因財產糾紛，現正涉訟中，或

---

<sup>126</sup>本要點之修正重點有：(一)將政風機構對申報人之財產申報資料，兩類審查發動事由加以整併，並逐款列述，以資簡明。又預防及查處貪瀆為政風機構職責，故於其他概括應發動審查事由，增列貪瀆之情形(二)有關政風機構受理陳情人之處理方式，應回歸行政程序法之規定(三)配合現行實質審查比例逐年提高之趨勢，修正政風機構每年應公開抽籤之比例，及得合併由上級政風機構辦理抽籤之門檻人數為 5 人(四)有關受查詢者之據實說明義務，於公職人員財產申報法第 10 條原即有規定，且非本作業要點規範政風機構作為之範疇，爰予刪除(五)增訂如認申報人有逾期或申報不實之情事者，應給予申報人說明之機會，以充分保障申報人權益(六)有關原規定政風機構進行查詢前應先得機關首長同意乙節，按政風機構依據「公職人員財產申報法」及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」，即得進行查詢，爰予刪除(七)增訂政風機構應留存完整審查紀錄及相關資料一節，以供必要時佐證之用(八)配合行政院、考試院及監察院會銜發佈施行之「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」之修正內容，修訂現行規定第 15 點有關申報人非故意申報不實時之處理方式，以符現行規定(九)修正「法務部公職人員財產申報案件裁處罰鍰額度表」為「法務部公職人員財產申報案件處罰鍰額度基準」，以符現行名稱(十)配合行政執行法之制定施行，增修並刪除部分內容，以符現行規定。

涉嫌犯罪，現由軍、司法機關偵查或審理中，認有審查必要者；其他事證足認申報人有申報不實或貪瀆之嫌疑者。

財產申報作業不單是書面資料的受理，更重要的是受理後的實質審查；以目前受理單位微薄的人力，確實難以勝任，難免損及財產申報制度的效能與品質，只是導致更多公職人員養成心存僥倖的態度。故解決實質審核的困境，首應充實受理單位的人力。囿於政風機構編制員額甚少，負責業務跨涉防貪、肅貪與綜合業務，屬性繁多，且職司財產申報業務之受理、接受民眾查閱、抽籤、實質審核、歸檔，均只能由 1 位承辦人員為之，其中實質審查的作業最為繁瑣，因為受理財產申報機關（構）於辦理實質審核時，應向財政部財稅資料中心、國稅局調取申報相關人員之歸戶財產查詢清單，經比對歸戶財產查詢清單後，因清單內容與財產申報內容有差異，而認有申報不實之嫌者，也應以受理申報機關（構）之書函，再向各該財產所在之地政機關、金融機構、監理單位、申報人本人，以及其他相關機關、團體或個人進行查詢<sup>127</sup>，因財產申報的實質審查業務極為繁瑣，故常有事倍功半之憾。

依據政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點第 6 點規定，政風機構應於每年定期申報期間截止後 1 個月最低依百分之五比例，以公開抽籤方式抽出應受審查之申報資料。而法務部也以函釋方式要求各政風機構逐年提高審核比例，94 年為百分之二十一、95 年為百分之二十二、96 年為百分之二十三、97 年為百分之二十五。故受訪者認為，「提高實質審核比率對於部分心存僥倖的公職人員應能產生較高的嚇阻作用」（A-10）、「財產申報資料若能提高抽查比率、落實查核機制，嚇阻力量將增強，正面效果就越大」（C-10）、「應明訂申報資料受實質審核的比率，並逐年提高抽查的比率，以收嚇阻之效」（F2-10）、「提高實質審核比率確可嚇阻申報不實，但無疑的亦會增加受理單位的工作負荷」（G1-10）。

由是觀之，實質審核的抽查比例最高可達到百分之二十五，但在 100 位申

---

<sup>127</sup>此查詢程序係依據現行公職人員財產申報法第 10 條第 1 項之規定，並經法務部與財政部協調結果辦理。

報人中僅抽查 25 人，亦即有 75 人的財產未攤在陽光下被檢閱，申報人仍將心存僥倖，似無法達到全般防貪與肅貪之效果，猶待克服因應。當然，徒法不能以自行，政府機關還應揚棄家醜不外揚心態，落實執法，以免不肖官員心存僥倖，認為有漏洞可鑽，如此才能真正發揮效能。

表 5-2 89--94 年度政風機構受理公職人員財產申報資料及抽籤比率表

申報年度	申報總人數	審核人數	抽籤（審核）比率
89	30188	3371	11.17%
90	31376	3766	12.00%
91	32046	4188	13.07%
92	32386	7003	21.62%
93	31560	7291	23.10%
94	31841	7225	22.07%
合計	189397	32844	17.34%

（資料來源：本研究）

六、裁處罰則難以懾人：任何法令規範，對於違反規定者，均訂有處罰規定；同樣的，公職人員財產申報法對於拒絕申報、逾期申報或故意申報不實之公職人員，以及拒絕說明或為虛偽說明之受查詢機關（構）、團體或個人也訂有強制處罰之規定。公職人員財產申報法本是我國痛下決心擺脫金權政治的第一道陽光，但與今日「違反者眾」兩相比較，實是政治改革的諷刺。在臺灣，不曾有公然觸法的人士，如此冠蓋雲集；申報法施行 13 年來，違反的官員眾多，其中被裁罰數次者更有之。在申報不實的事例中，地方行政首長或政治明星尚且如此，讓人不禁懷疑涉及貪污與申報不實的情事，僅是冰山一角而已<sup>128</sup>。

<sup>128</sup>中國時報，陽光政治也被謀殺了，85 年 12 月 6 日，第 11 版。

舉凡應申報之財產，申報人均應依實際狀況確實申報，若未盡清查財產之義務，即屬申報不實。而最常見遭受裁罰的申報錯誤態樣乃申報人僅申報財產概數，未依據實際狀況申報，部分公職人員因一時方便而估計錯誤，或誤認為「以多報少」可以抵免少報部分，致誤差在社會通念所無法接受之範圍，即是故意申報不實。此外，亦有公職人員未請配偶配合申報財產，而產生財產漏報的狀況，事實上，凡名義上屬於公職人員本人、配偶或未成年子女名下之財產且達申報標準者，均應依法申報；如配偶不願或不能提供申報資料時，應向其分析利害關係。而公職人員未申報久未使用的銀行帳戶金額，或未於申報前將存款作一清查，致使漏報金額龐大，依社會通念認為不致遺忘者，也將受到故意申報不實之認定。又申報人僅申報主建物而漏報附屬部份，例如：未申報住宅大樓之地下停車位或建物之共同使用部分，亦屬申報不實；故凡已辦妥所有權登記並領有所有權狀之不動產，均應列入申報，以免遭受裁罰。

法務部統計指出，93年公務員違反公職人員財產申報法案件共216案，總計裁罰187位公職人員，裁罰總金額達1333萬元；其中，以故意申報不實財產的案件最多，共有176案，佔所有被裁罰案件達八成之多，合計裁罰1266萬元，此外，無正當理由逾期申報的案件則有11案，計裁罰67萬元，比例之高，已創下罕見紀錄。又依據法務部統計，從82年9月1日公職人員財產申報法施行以來，截至94年4月底止，違反法令遭法務部裁罰的案件，總計912件，罰鍰總金額達6790萬元。其中，逾期申報財產而遭裁罰者有84件，罰鍰金額計718萬元，故意申報不實被裁罰的則有828件，罰鍰金額達6072萬元。

表 5-3 各類申報人員被裁罰總件數與金額（82 年 9 月至 94 年 4 月底止）

裁 罰 原 因	件 數	金 額 ( 新 臺 幣 : 元 )
逾期申報	84	7,180,000
故意申報不實	828	60,720,000
合計	912	67,900,000

（資料來源：整理自法務通訊第 2238 期，第 3 版）

表 5-4 各類申報人員被裁罰所占比例（82 年 9 月至 94 年 4 月底止）

職 務 類 別	採 購	主 計	校 長	法 官	關 務	警 察	稅 務	檢 察 官	機 關 首 長	地 政	營 建	公 業 與 主 營 首 一 事 長 級 管	都 計	其 他	軍 事 首 長	總 計
裁 罰 件 數	324	208	194	95	62	55	50	44	40	32	18	17	8	31	1	1179
比 例 ( % )	27.5	17.6	16.5	8.1	5.3	4.7	4.2	3.7	3.4	2.7	1.5	1.4	0.7	2.6	0.1	100

（資料來源：法務部公佈資料<sup>129</sup>）

臺北縣政府政風室 94 年 10 月間所辦理的問卷調查結果顯示，有 62.6%的受訪者表示若其本身申報不實而被裁罰時，新臺幣 6 萬元至 30 萬元的規定顯得太嚴苛、36.0%表示適中，亦有 1.4%表示罰則過輕。然而，當問及若是被處罰的對象為總統、副總統、五院院長、政務官……等高階等公職人員時，則有 68.4%表示裁罰過輕、30.2%表示適中、1.4%表示太嚴苛；顯見，對於現行裁處金額，申報人有不同的評價標準。而受訪者針對裁罰金額的規定，有 61.9%表示不合理，其看法分別有：裁罰額度應依職等高低而採不同裁罰級距(45.2%)、裁罰金額對於所得豐厚者，根本無關痛癢(18.6%)、裁罰金額可依申報人所得採累進基準，以示公平(12.2%)、申報項目繁多，

<sup>129</sup> 法務部公佈歷年公職人員財產申報裁罰案件統計資料，參考網站：[http://www.moj.gov.tw/chinese/c\\_news\\_detail2.aspx?newsnum=388&NY=2005&NM=5](http://www.moj.gov.tw/chinese/c_news_detail2.aspx?newsnum=388&NY=2005&NM=5)，日期：94 年 5 月 18 日。

不應動輒得咎即論以裁罰（4.8%）、逾期申報應採輕罰即可（3.4%）、裁罰金額上限應在新臺幣 5 萬元以內（3.4%）、配偶不願意配合申報，不宜認為申報不實，即予以裁罰（2.6%）、申報不實為疏失所致，不宜裁罰（2.1%）、認為申報不實者應補正資料即可，不應裁罰（2.1%）、裁罰金額應一律為申報不實金額的百分之五（1.6%）。

現行法第 11 條第 1 項有關不為申報、逾期申報或不實申報財產的罰款，最低為新臺幣 6 萬元，最高不過 30 萬元。同條第 3 項經行政罰鍰後通知限期申報或補正而仍不為之者，處 1 年以下有期徒刑、拘役或科新臺幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰金，另屬應向監察院申報之人員者並公告其姓名；故以上各裁罰規定，嚇阻效果誠屬有限。至於修正草案第 11 條第 3 項則規定，有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報或故意申報不實者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕之規定；另受處罰確定者，一律於資訊網路或政府公報或新聞紙公佈其姓名或名稱與處罰事由，亦即不再僅限特殊職位之受裁罰人始公佈其姓名。至於逾期申報或故意申報不實受處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，按次連續處新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰，並免除刑罰規定。足徵，修正草案針對申報不實者所訂罰鍰亦太輕，更增列罰鍰「酌量減輕」的規定，對於防杜公職人員貪污仍是缺乏強大遏制力量，頂多只提供媒體與好奇人士了解公職人員的財產有多寡而已。因之，有關違反申報法之罰則，容有朝以以下方向再修訂之需：

- （一）提高罰鍰額度或課予其他行政責任：公職人員財產申報法係我國第一部陽光立法，目的在於要求擔任重要公職之人員，能藉由申報財產，釐清個人財產與國家公職的關係，並防止斂財、謀利自肥的濫權行為發生，從而建立民眾對政府施政的信心。但即便多數政風單位戮力於查核財產，將申報不實者移送法務部裁罰，且監察院也定期刊出申報不實者的名單，但現行的裁罰金額過低、嚇阻力小，終使這項制度淪為「紙老虎」，不易發揮端正風紀的作用（立法院國會圖書館，2000：177-179）。就目前申報不實的事例而言，可以發現財

產申報法除對有心弄權斂財者無法產生威嚇作用外，對於貪污動輒上百萬甚至上億元「天文數字」者，根本不足以為懼，更不會影響個人仕途。現行申報不實的罰責太輕，只處新臺幣 6 萬至 30 萬元罰鍰，難收懲儆之效，相對於部份公職人員而言，根本不過是九牛一毛，應加重裁罰額度，以收肅貪之效，或依公職人員財產的多寡程度，以及漏報金額比例，分別訂定裁處罰鍰之額度，以示公平。受訪者表示，「申報不實的金額一旦逾 1000 萬元，則裁罰的級距就應拉大，考量其惡性重大，應以等比級數裁罰之」(B-7)、「應以申報人短報或溢報金額的十分之一為處罰的金額，始可生警惕作用」(G1-7)、「應以漏報或隱匿財產價值之成數來處罰，或至少處罰 100 萬元，始能增加警示的效果」、「目前最高裁罰額度為新臺幣 30 萬元，對於財力較佳或漏申報情形嚴重者，沒有發揮適當的遏止力量，故應放寬裁罰額度的上下限，從 3 萬元至 200 萬」(G3-7)。

另修正草案第 11 條第 6 項規定，有申報義務之人受本條處罰確定者，由處分機關公佈其姓名或名稱及處罰事由於資訊網路或刊登政府公報或新聞紙，此規定對於民意代表部分，除申報不實應公告外，也應要求受理單位於選舉期間主動向選民公佈，提供選民投票時的重要參考。更重要的是，亦可考慮對財產申報不實者，祭以懲戒處分，並視情節處以告誡、減俸、停職，而不再是單純的行政罰鍰而已。在美國，申報不實情事足以構成公職人員去職（免職）的條件之一，我國或可參採之，故有受訪者認為，「連續申報不實者，個人認為其明顯違反官箴，可考量在考績上核列丙等，或是學習美國的申報制度，使之構成去職的理由，或至少規定其三年內不准晉升職等」(A-11)。

(二) 增訂刑責處罰條文：歷年來，故意申報不實之公職人員比例居高不下，更有申報人連續數年申報不實，業已逾越現代講究政治責任的民主社會所能容忍的限度，更顯示金錢污染政治環境的嚴重性。其原因無非係因現行違反公職人員財產申報法的罰則過輕，不足產生威嚇作用，以遏制貪瀆犯行，致使申報人多持輕忽態度，未盡誠實



申報義務，有損民眾對公職人員代表政府施政形象的信賴。

1、在美國，申報不實者必須受司法部長提起民事訴訟的制裁，故我國似可參酌美國採以刑罰的制度，以嚇阻申報不實的事例。畢竟，就行政管制的角度言，行政罰較有效率，行使時機、方式、內容，可由主管機關權宜掌握，雖然刑法係以保護國家法益為主，從財產申報法之功能與立法目的而言，將貪瀆犯罪之預警機制予以入刑事罪責，也許有商榷之餘，但就財產申報的施行成效來看，此種違反政治信用的損傷僅以行政罰緩善了，無怪乎財產申報的制度不易發揮端正風紀的作用(林照真：2004a, 148-153)。雖然，刑事罰行使不但需檢察官之起訴，且需經法院判決，除曠日廢時外，是否起訴、是否判決，以及如何起訴、如何判決，皆非主管機關所能掌控知悉；不過，刑事罰的確也有行政罰所無法替代的功能，尤其是自由刑的部分，其嚇阻效用較行政罰大。

實則若欲減少申報不實的發生率，除有必要再提高行政罰鍰的金額外，更應科以刑罰制裁，針對連續申報不實或意圖隱匿財產而故意申報不實者，其可非難性已屬重大，更不宜免除刑罰責任。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。是以，修正草案僅就意圖隱匿財產而故意為財產漏報、短報、溢報等申報不實者，增列刑罰規定，至於一般申報不實者，仍維持行政罰鍰的裁處，尚有檢討必要。故受訪者也表示，「故意申報不實應增訂刑罰規定，至少科以財產刑（罰金），而且應是公職人員漏報金額的一定比例」(A-7)、可增列刑罰的規定，以提高嚇阻作用、減少申報不實的比例」(G1-7)、「應針對故意申報不實或漏申報情形甚為嚴重者課以刑責，以期發揮嚇阻功效」(G3-7)。

2、財產異常增加，而無法提出合理說明者，亦應課以刑罰。現行申報制度僅能就公職人員之靜態財產狀況為查核，無法就公職人員可能涉及貪污之犯行，進行深入發掘及處罰。為促進廉能政治，符合社會各界對嚴懲貪污之期待，公職人員前後年度申報之財

產，若經比對後有總額異常增加的狀況，且無法提出合理說明時，即應課以刑罰，使全體公職人員更重視財產申報的義務，藉此達到遏阻貪風、警惕不法之效。因我國刑事訴訟法的舉證責任在司法單位，縱使公職人員的財產有異常增加，恐無法奈之如何。刑事訴訟法第 154 條第 2 項規定，犯罪事實應依證據認定之，無證據不得認定犯罪事實，此即所謂「證據裁判主義」。因此，現行若發現公職人員有財產申報不實情事，必須由審查單位查察舉證，檢調單位也必須主動證明該公職人員財產異常增加確實為非法取得，否則在當事人保持緘默的情形下，公職人員財產申報制度所能發揮的效用將大為減損，故宜朝向建立舉證責任轉換之制度。

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 1 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 1 年以下有期徒刑、拘役，或科或併科新臺幣 50 萬元以下罰金。此條文係參酌英國、香港、新加坡、馬來西亞等採取當事人進行主義之英美法系國家的作法，渠等對公務員財產來歷不明且無法提出反證者設有刑罰之規定，且英國、香港、新加坡等政府廉政之成效斐然，法務部認為公職人員財產申報法立法目的係為促進廉能政治，遏阻貪腐，乃援引上開國家相類條文之立法精神，設計公職人員財產異常增加且違反真實說明義務之刑責規定。

新加坡 1988 年沒收貪污所得利益法規定，財產與其已知的收入來源不符，而又不能向法院作出合理滿意解釋時，其財產應被視為貪污所得。聯合國 1990 年第八屆預防犯罪和罪犯待遇大會主張，公職人員的消費水平和生活方式是否與其薪金收入水平相符合，應要求其本人作出解釋；當明知其因貪污舞弊行為，獲取非法收入或資產，但又乏確鑿證據時，亦得因此作為起訴的依據。

2003 年聯合國反腐敗公約第 20 條規定，各締約國均應考慮採取必要的立法與措施，將公職人員財產顯著增加，而本人無法提出合理解釋時，視為犯罪行爲。香港防止賄賂條例第 10 條也規定，政府雇員或曾爲政府雇員者，其所維持的生活標準，高於與現在或過去薪俸相稱的標準者，或所支配的財產，與其現在或過去薪俸不相稱者，除非能向法庭作出圓滿解釋，說明其如何能維持該生活標準，或如何能支配該等財產，否則即屬違法。

上述立法模式，即所謂制定「財產來源不明罪」，其可能產生之爭點爲舉證責任倒置、違反無罪推定原則；換言之，因財產來源不明即須入罪之立法方式，違反我國現行刑事訴訟法之基本原則，無疑是推定貪污，並將舉證責任轉換（或稱舉證責任倒置）給被告的公務員，有悖於「世界人權宣言」、「聯合國公民及政治權利公約」之規定，也與我國現行刑法、刑事訴訟法之「無罪推定」原則相左。但財產申報之刑責處罰規定，係以公職人員自行申報之財產狀況爲基礎，將公職人員提交之財產申報表資料，予以比對其前後年度之財產狀況，亦即藉由查核公職人員之財產是否有異常增加之情形，課以公職人員就財產異常增加部分負有真實說明之義務；此係著眼於公職人員財產異常增加，已不符正常收入之常情，故客觀判斷上其財產來源顯有可疑，遂立法明定在此情形下，申報義務人有真實說明之義務。此外，說明財產來源之資料並不公開，尙無侵犯財產隱私之問題；因財產無端增加即是一項證據，故要求公職人員爲財產來源之說明，若其未能合理或真實說明增加之來源，足使外界懷疑其操守是否廉潔，可能損及公職人員清廉官箴，故祭以刑責之重罰，並無違反無罪推定原則。是以，該處罰之內涵，並非單純針對公職人員財產異常增加，即處以刑責；而是就公職人員財產異常增加，且違反合理真實說明義務，上開二者均構成要件該當，始成立罪責。受訪者也表示，「此罪責在處罰公務員於其財產來源不明時違反說明義務，並非因其財產來源不明，即推定爲貪污，這僅是折衷式的貪污罪舉證責任轉換

制」(A-8)、「要求申報人針對財產異常增加的部份，提出誠實說明的義務，並非財產異常增加，即論以違反法規，而科罰之制裁，故尚無牴觸『無罪推定』的原則」(G1-8)、「立法用意旨在求申報人真實去說明財產異常增加的原因，尚非直接定論凡財產有異常增加者即是有罪」(G2-8)。

換言之，公職人員就財產異常增加部分若能證明其財產來源合法，即表示已履行合理真實之說明，自不受本條項之處罰。至於其真實說明之內容若有涉其他刑事責任者，受理單位自應依法告發移送刑事偵查。財產來源不明罪可要求公職人員審慎申報財產，並對財產異常累積負舉證責任，甚至有處罰作為，對約束政治人物貪腐不法，是一個值得思考的方向(謝立功：2003，1-14)。此項說明作為也將能發揮財產申報之立法精神，遏阻不法或貪腐行為，使公職人員自惕，以符社會各界期待，達成公職人員財產申報制度之實效。從現行大部分申報人之財產資料可以發現，多數公職人員財產的增加變動值遠勝於其職務所得，但卻不需向申報單位說明，確有減損整體財產申報制度的成效。是以，對於財產異常增減達一定金額之申報人，應課予說明財產異常增減原因的說明義務，並對於無法證明其合法性者，則應課予刑責，以宣示我國肅貪之決心<sup>130</sup>。而法務部部長施茂林則指出，公務員財產來源不明，除可討論是否當作犯罪外，在行政處理上，不排除列為公務員平時考績或是升遷調動的參考項目；如此一來，即使立法有困難，但對於平空多出一大筆財產的公務員而言，若其不願或無法說明來源，因將影響仕途發展，故也有一定的威脅和警惕作用<sup>131</sup>。

---

<sup>130</sup>自由時報，強光財產緊盯公職—財產遽增，將須說明，94年4月22日，第1版。

<sup>131</sup>資料來源：<http://www.moj.gov.tw/ethics/Article.asp?MIId=3948&SIId=1&bId=4&Time=43357.69>，日期：95年1月6日。

## 第二節 執行面檢討

財產申報法自民國 82 年施行以來，已屆 13 年，雖已略為修正部分條文，但整體而言成效未如立法預期，除了法律規範內容不周外，實務執行面上也有缺失；因此，違反申報法的高官上自國家元首下至地方民意代表、政府主管為數眾多，當年為反金權而制訂的陽光法案，似乎陽光愈強，政治人物的口袋也遮得更密、規避申報的手法也越多。本文前一節次已就現行公職人員財產申報法與修正草案的法令層面作全面探討，以下則將針對申報制度在執行層面的爭議進行檢討。

一、**民眾申請查閱申報資料方面：**財產申報的制度，主要是在藉由公開公職人員所擁有財產的資訊，提供予人民作為公評的基礎，並透過政府的查核與民眾的查閱監督，使公職人員知所警戒，藉以端正社會風氣。有關民眾申請查閱申報資料係規定於公職人員財產申報資料審核及查閱辦法。但因宣導不周，多數民眾並不知有權查閱申報資料，亟待檢討，有受訪者表示，「個人認為申請查閱制度有點形同虛設，根據目前實務，除政務官或候選人的申報資料，媒體較有興趣瞭解外，一般民眾查閱的次數實在很少」（G3-9）。

公職人員財產申報法係基於順應民意和輿論需求而制定，期盼能建立一套防止金錢政治的遊戲規則，將公職人員本人與配偶、未成年子女所得與財產，揭櫫於陽光底下，由社會大眾來監視。質言之，財產申報審核的原意，受理申報機關（構）應僅具輔助性質，以輔助民眾查閱監督之不足；財產申報制度之精髓，必須透過「全民監督」機制，方能彌補受理申報單位查核財產的死角。換言之，財產申報資料不是給受理申報單位看的，而是對全國民眾宣示公職人員之的品德操守與清廉度。惟因民眾查閱財產申報資料只能了解申報內容，對該內容之正確性無法進一步查核；故需藉由法律授權特定機關有權向各該財產機關（構）、團體或個人查詢，以得知申報人有無欺瞞民眾之情形，按民眾查閱財產申報資料後，即可對該公職人員進行評價，此即所謂「全民監督」之立法原則。

現行法第 6 條第 1 項規定，受理申報機關（構）應於收受申報 45 日內，將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱；縣（市）級以上公職候選人之申報機

關（構）應於收受申報 10 日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。而修正草案第 6 條第 1 項規定，受理申報機關（構）於收受申報二個月內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱；總統、副總統及縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報十日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。可見，修正草案對申報資料公開規定，僅放寬受理申報單位彙整列冊資料的時間為收受申報後 2 個月，以及就應刊登公報之對象作文字上修正，故公開透明的設計仍有未盡之處。固然公開公職人員之財產狀況，對公職人員隱私權確有所限制，但公職人員財產申報法既然名為陽光法案，一切都應做到公開透明；可惜的是，民眾查閱公職人員的申報資料條件卻限制極為嚴苛。

而為保護公職人員的財產隱私權，公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 13 條至第 19 條規定，年滿 20 歲以上之中華民國國民必須填具申請書向受理申報機關（構）提出，經受理申報機關（構）審核後通知其親自到場辦理查閱，並遵循相關事項；包含：應於申請書敘明查閱目的、對查閱之資料絕不供營利、徵信、募款或其他不正當目的之使用。凡經受理單位審核而合於申請規定者，始可依據指定的查閱時間到場查閱，申請人並應親自出示身分證明到場查閱，不得委任他人為之。此外，查閱資料應於受理申報機關（構）指定之場所為之，並僅得在現場閱覽，不得將資料攜出場外，不得抄錄、攝影或影印，亦不得有其他影響資料完整或場所秩序之行為，對查閱之資料不得填註、塗改、更換、抽取、圈點、污損、拆散<sup>132</sup>。此外，申請者一次以查閱一人的資料為限；對同一申報人之申報資料，同一申請人每年也僅以查閱一次為限。而查閱人如有前項各款行為之一而涉及刑事責任者，受理申報機關（構）應依法移送該管檢察機關偵辦。

參酌臺北縣政府政風室 94 年 10 月所作的問卷調查結果顯示，關於以次數限制民眾查閱公職人員財產的規定，有 73.4%受訪者表示合理、26.6%表示

---

<sup>132</sup>法務部 94 年 3 月 7 日法政決字第 0941103701 號函釋，說明民眾查閱公職人員財產申報資料時，不得攜帶錄音機進場，因朗讀錄音之效果顯然與抄錄、攝影或影印相當，故在禁止之列。亦即，查閱申報資料時，僅能用肉眼閱覽。

不合理，認為不合理者咸提出看法表示，為追求陽光法案的精神，查閱次數不應限制（26.6%）。而本次訪談的受訪者也表示，「對同一申報人的資料一年僅能查閱一次的限制將使申請查閱的民眾只憑個人記憶力，了解公職人員的財產內容，對於可疑的財產，將難以提出檢舉的事由」（A-9）、「查閱規範限制較多，尤其同一申請人對同一申報人之資料，每年以查閱一次為限，申請人一次以申請查閱一人之申報資料為限，似乎過於嚴苛」（B-9）、「財產資料既經公開受理查閱，又限制抄錄、攝影或影印，實難令人理解。另依現行申報法第7條規定，尚有所謂動態申報的規定，申報義務人的財產時時在變動，限制每年查閱一次、一次查閱一人的規定，皆不盡合理。」（F1-9）。衡諸公開所能達成之公益效果，且此種公開受限於「必須提出申請」，以及「不當利用申報資料將受處罰」<sup>133</sup>的限制，似有逾越母法之嫌<sup>134</sup>，且有限縮申報資料公開的精神，致使申請查閱始終乏人問津，確有檢討之必要。為建構全民反貪污的共識，暢通民眾公開監督公職人員的管道，在保障公職人員隱私權的前題下，宜適度修訂公職人員財產申報資料審核及查閱辦法嚴苛的查閱限制，以免民意公共監督的功能喪失殆盡。

**二、受理單位辦理資料查詢方面：**依據政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點第6、7點規定，政風機構為進行審查需查閱資料時，得直接向本機關（構）相關單位或他機關（構）、團體、個人查詢並調借有關卷證；政風機構為前述查詢、借調卷證或通知詢問時，原則以公文書為之，以其他方式為之時，應留存紀錄備查。

而公職人員財產申報法第10條第1項，以及修正草案第10條第2項均規定「受理財產申報機關（構）認有申報不實者，得向有關機關（構）、團體或個人查詢……」，看似有裁量餘地，即受理申報單位可發動亦可不發

---

<sup>133</sup>參見公職人員財產申報法第11條第4項、公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第13條第3項第3款規定。

<sup>134</sup>公職人員財產申報法第6條第1項規定，受理申報機關（構）於收受申報45日內，應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。縣（市）級以上公職候選人之申報機關（構）應於收受申報10日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。故前開規定僅有「供人查閱」的規定，並未作其他限制。

動查詢權，因而有部分受理申報單位並未依法向相關機關查詢。實質上，受理申報單位既已認定申報人有申報不實，卻不發動查詢權，任令申報人申報不實之情形持續存在，似有違背職務之嫌；因為，無論係監察院或政風單位，均負有整飭官箴，發掘貪瀆之職務，是以應無裁量權餘地。

另因應電子化政府的來臨，配合全面電腦化作業，並提昇行政效率，修正草案第 10 條第 3 項規定，監察院及法務部得透過電腦網路，請求有關之機關（構）提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。受查詢之機關（構）、團體或個人無正當理由拒絕說明或為不實說明者，處新臺幣 2 萬元以上 10 萬元以下罰鍰；經通知限期提出說明，屆期未提出或提出仍為不實者，按次連續處新臺幣 4 萬元以上 20 萬元以下罰鍰。受請求之機關（構）、團體或個人無正當理由拒絕配合提供資訊者，亦同。此係為增加查核的便利性與正確性，並因應電子化政府與資訊時代之需求而為增訂，受請求之機關（構）有配合提供資訊之義務，以節省公文往返時間及有關機關（構）回復查詢所必要之人力、物力，且易於對可疑違法人員之財產進行監控，進而落實財產申報法防杜貪瀆之功能。

但實際上辦理實質審查者為基層之「政風機構」而非法務部，法務部只依據政風機構陳報之財產審核資料，予以復審判斷是否裁罰，也就是說使用電腦網路頻率最高者應為基層之政風機構，而非法務部。若法務部授權所屬政風機構使用電腦網路請求相關機關（構）、團體提供財產資料時，又恐有逾越母法之嫌，故修正草案第 10 條第 3 項應修正為：「受理財產申報機關（構）為查核申報財產有無不實或財產異常增減情事，得透過電腦網路或以其他適當方法向有關之機關（構）、團體或個人查詢或提供必要之資訊，受查詢者有據實說明之義務。」

此外，基於資訊安全的考量，以及依據電腦處理個人資料保護法規定，促進個人資料之合理利用，未來有關透過電腦網路請求有關機關（構）提供必要資訊之程序，務必於施行細則中訂明，以免相關資訊遭盜用或濫用。

**三、公開抽籤以進行實質審核方面：**公職人員財產申報法第 10 條並未規定查核比例，而係規定於政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點中。爰此，修正草案第 10 條增訂，各受理財產申報機關（構）應就有無申報不



實或財產異常增減情事，進行個案及一定比例之查核，並依法處理之；前項所稱一定比例，不得低於申報總數百分之十。現行有關抽查的比例業已依據法務部函釋<sup>135</sup>逐年提高，主要是依據立法院召開之第 5 屆第 4 會期司法、預算及決算委員會第 2 次聯席會議決議，各受理財產申報之政風單位自民國 92 年定期申報期間截止後，應將公開抽籤實質審查之件數提高至最低百分之二十比例辦理。為推動中程實施計畫，各政風單位應逐年提高申報資料抽查比例，其衡量指標年度目標值為：94 年百分之二十一、95 年百分之二十二、96 年百分之二十三、97 年百分之二十五。因此，政風機構對於申報人之財產申報資料，應依政風機構辦理公職人員財產申報資料審核作業要點第 6 點規定，以抽籤方式進行審查，其作法如下：

- (一) 每年定期申報期間截止後 1 個月內，應依百分之二十以上比例，以公開抽籤方式抽出應受審查之申報資料。政風機構受理申報財產人數不足 5 人者，得陳報上級政風機構合併辦理抽籤。
- (二) 前款抽籤作業，應於工作會議或其他公開場合，由首長或其指定人員主持，並指派抽籤人，由政風人員擔任監察員。

**四、公職人員申請補正申報資料方面：**公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 6 條規定，申報人於申報後發現申報資料錯誤時，得重新詳實填寫申報表，提出於原受理申報機關（構）申請更正，但原申報表不得抽換。故申報人於發現申報錯誤時，得隨時申請更正，此係基於其申報資料應隨時接受民眾查閱及監督，申報資料之正確性攸關民眾對該申報人誠實度、清廉度之評價，所以鼓勵申報人申請補正資料。

依據財產申報法 10 條第 4 項規定，有申報義務之人受前項處罰後，經受理申報機關（構）通知限期申報或補正，無正當理由仍未申報或補正者，按次連續處新臺幣 20 萬元以上 100 萬元以下罰鍰。另依據公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 5 條第 1 項規定，受理申報機關（構）受理申報後

---

<sup>135</sup>參照法務部 92 年 11 月 21 日法政決字第 0921119896 號函釋。至於抽查比例的計算是係指抽查件數除以申報人數之商數須大於或等於該比例，另計算抽查件數時，應以申報人數乘以抽查比例，再將小數點以下數字無條件進位取整數。

，應就申報表所列項目，依書面記載逐項審核，如發現其有增、刪、塗改處未蓋章、字跡不清或其他填寫不完備之情形，應通知申報人限期補正。同辦法第 10 條之 1 第 2 項規定，信託財產之受託人逾期申報財產或申報有不實之情形者，受理申報機關（構）應通知其限期補正。

此外，再依據同辦法第 6 條規定，申報人於申報後發現申報資料錯誤時，得重新詳實填寫申報表，提出於原受理申報機關（構）申請更正，但原申報表不得抽換。但實務上最常見之情況乃申報人知悉其申報資料被抽中將受實質審核，即匆忙提出申請更正資料；此際，受理申報單位一方面應准其申請，另一方面在認定申報人是否故意申報不實時，則應以原申報表之內容為準。故受理申報單位於認定申報人有無故意申報不實時，原申報表有重大參考價值，否則所有申報人於申報時均隨意申報，意圖規避民眾之監督，俟被抽中實質審核時又藉更正名義補正申報，藉以免除故意申報不實之責任，則為法所不許，而許多受理單位卻又忽視判斷申報人規避財罰的意圖，此點不可不察。

**五、故意申報不實認定基準方面：**依據修正草案第 11 條第 3 項規定，有申報義務之人無正當理由未依規定期限申報，或故意申報不實者，處新臺幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰。依據法務部之見解，故意申報不實者，即表示公職人員所提出何以發生申報不實狀況之理由，非屬「正當理由」；至於理由是否正當，依據行政法院解釋，僅限於留職停薪、重症（癌症）住院、育嬰假等，故公務繁忙、感冒等都不是所謂的正當理由。

在實務上，申報不實的認定標準均由受理機關為之，究否「故意」申報不實，認定結果因人而異，故應建立一套可為參採之標準，以免產生認定寬嚴不一的標準。受訪者也指出，「辦理財產申報業務的承辦人員，往往於移送裁罰或認定有無正當理由上作心理交戰，致使部分情節輕微的個案，變成所謂的『黑數』」（G3-7）。有關「故意」申報不實，其實並不限於直接故意，間接故意亦屬之。直接故意乃行為人對於行政違章行為之構成要件明知並有意使其發生；間接故意則指行為人對於行政違章行為預見其發生，且其發生不違反其本意者。因此，公職人員財產申報案件如果從申報內容進行外部觀察，顯示出申報者有一種「隨意輕忽、心存僥倖」的態度時，

即易被評價為「預見申報極有可能不實，但仍決意依此申報，即使真實情況與申報內容不符，亦在所不惜」，故符合間接故意之要件。若公職人員在委請他人查證財產現況及填寫申報資料時，是抱著「對錯均無所謂，因此不論第三人如何申報，一概撒手不管」的心態時，則此等心態的存在，正表徵出公職人員對上開誠命規範之輕忽與漠視，當然也應被認定或評價為具有申報不實之間接故意。

**六、全面規劃網路申報財產機制方面：**目前受理申報單位在收受書面申報資料必須立即書面審核，初步了解申報人填報之格式、欄位是否與規定相符；但因申報人手寫字跡潦草，常有辨識的困難。另實質審核階段，受理申報單位則必須再逐筆核對受查詢單位所提供的資料，其手續相當繁瑣。為改善紙本申報的不便益，目前臺北縣政府、臺北市政府已推動網路申報制度，俾使財產申報與查核作業更加迅速確實；申報人可透過網路安裝申報軟體，進而以資訊網路申報財產，而受理申報單位則可透過網路進行申報資料的管理與保存，以提昇行政效率。臺北縣政府政風室 94 年 10 月所作的問卷調查結果發現，有 92.9%受訪者表示，推行網路申報作業，得以大幅提昇申報財產程序的便益性。因此，配合電子化政府政策的推動，規劃網路申報作業應是未來可行的趨勢。

雖然，短期內欲將網路申報推廣至全國有事實上的困難，而且也缺乏強制性的法律依據，同時有電子簽章與安全認證制度的疑義。然而，一旦網路申報機制推行成功，將來能與「受查詢機關」，例如：財稅資料中心（或國稅局）、金融機構、地政機關、監理機關等相關資料庫連結，進行電腦自動化審核、電腦統計與分析，得以減少實質審核的時間和人力，具有邁向廉潔效率政府的深層意涵。受訪者表示，「建議由法務部政風司統一編列預算，建置公職人員網路申報財產資訊系統，該系統並應有自動檢核、自動列印查詢表單的功能，並可與財稅資料中心、監理機關、地政機關、證券集保公司連線審查，以大幅降低受理單位查詢作業之負擔」（E2-9）。