法務部 98 年
「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」
研究成果報告書

研究重點： 藉由比較法、國際建議原則以及實務經驗的反思，提出公職人員財產申報法面對的問題之立法政策修改建議

受委託單位：國立中央大學
計畫主持人：陳英鈴教授
共同主持人：張永明副教授
協同主持人：張桐銳助理教授、劉如慧助理教授
兼任　助理：李彥賦
聯絡　電話：0910977249
傳　　真：03-4227151
電子　信箱：sy018951@gmail.com

法務部委託研究
中華民國 99 年 09 月 16 日
本研究受行政院研究發展考核委員會補助

目　次

簡　目

目　次 I
簡　目 I
詳　目 III
表　次 VIII
圖　次 IX
計畫摘要 XI
Abstract XIII
第一章　導論 1
第一節　研究緣起 1
第二節　研究目的 6
第三節　研究過程 6
第四節　各章節分工 23
第二章　我國公職人員財產申報制度 25
第一節　公職人員財產申報法之主要內容 25
第二節　公職人員財產申報制度之檢討：施行成效及實施之爭議與困難 42
第三節　課題 50
第四節　本章摘要 57
第三章　各國經驗歸納 65
第一節　國際治理架構 65
第二節　比較法的經驗 68
第三節　本章摘要 94
第四章　美國公職人員財產申報法 97
第一節　導論 97
第二節　美國公職人員財產申報法 98
第三節　結論 121
第四節　本章摘要 127
第五章　加拿大公職人員財產申報法 133
第一節　導論 133
第二節　加拿大公職人員財產申報法 136
第三節　結論 153
第四節　本章摘要 156

第六章　香港公職人員財產申報法 161
第一節　導論.....161
第二節　香港公職人員財產申報法.....173
第三節　結論.....193
第四節　本章摘要.....197
第七章　新加坡公職人員財產申報法 201
第一節　導論.....201
第二節　新加坡公職人員財產申報法.....202
第三節　結論.....216
第四節　本章摘要.....218
第八章　檢討與建議.....221
第一節　緒論.....221
第二節　相關課題之檢討.....226
第三節　研究結論與修法建議.....255
參考資料.....263
中文資料.....263
外文資料.....265
網路資源.....270
附　件.....279
【附件一】政府研究計畫基本資料表 (GRB).....279
【附件二】政府研究計畫 (期中報告) 摘要資料表 (GRB).....281
【附件三】政府研究計畫 (期末報告) 摘要資料表 (GRB).....283
【附件四】第一次座談會會議紀錄匯整.....286
【附件五】第二次座談會會議紀錄匯整.....299
【附件六】審查會議審查委員意見回覆表.....318
【附件七】研考會審查意見回覆表.....330
【附件八】法務部審查意見回覆表.....332

詳　目

目　次 I
簡　目 I
詳　目 III
表　次 VIII
圖　次 IX
計畫摘要 XI
Abstract XIII
第一章　導論 1
第一節　研究緣起 1
第二節　研究目的 6
第三節　研究過程 6
壹、治理理論與良善治理 7
貳、文獻回顧 14
參、比較法研究 15
肆、訴願決定與判決分析 23
伍、焦點團體座談 23
第四節　各章節分工 23
第二章　我國公職人員財產申報制度 25
第一節　公職人員財產申報法之主要內容 25
壹、規範架構 25
貳、公職人員之涵蓋範圍 31
參、申報內容 34
肆、申報的頻率與方法 35
伍、申報程序 36
陸、違反之處罰 39
柒、申報資訊公開 40
捌、強制信託 41
第二節　公職人員財產申報制度之檢討：施行成效及實施之爭議與困難 42
壹、施行成效 43
貳、實施上之爭議問題 48
第三節　課題 50
壹、申報義務人之範圍 51
貳、申報內容 53
參、申報的頻率與方法 53
肆、申報程序 54

伍、違反之處罰.....55
陸、申報資料公開.....55
柒、強制信託.....56
第四節　本章摘要.....57
壹、公職人員財產申報法.....57
貳、公職人員財產申報制度之檢討：施行成效及實施之爭議與困難..61
參、課題.....62
第三章　各國經驗歸納.....65
第一節　國際治理架構.....65
第二節　比較法的經驗.....68
壹、規範架構.....68
貳、公職人員的涵蓋範圍.....73
參、申報內容.....76
肆、申報的頻率和方法.....80
伍、申報程序.....81
陸、違反之處罰.....84
柒、申報資訊公開.....87
捌、強制信託.....90
第三節　本章摘要.....94
第四章　美國公職人員財產申報法.....97
第一節　導論.....97
第二節　美國公職人員財產申報法.....98
壹、規範架構.....98
貳、公職人員的涵蓋範圍.....105
參、申報內容.....107
肆、申報頻率與方法.....111
伍、申報程序.....112
陸、違反之處罰.....115
柒、申報資訊公開.....117
捌、強制信託.....118
第三節　結論.....121
第四節　本章摘要.....127
壹、規範架構.....127
貳、公職人員的涵蓋範圍.....128
參、申報內容.....128
肆、申報的頻率和方法.....129
伍、申報程序.....129
陸、違反之處罰.....130

柒、申報資訊公開.....130
捌、強制信託.....130
第五章　加拿大公職人員財產申報法.....133
第一節　導論.....133
第二節　加拿大公職人員財產申報法.....136
壹、規範架構.....136
貳、公職人員的涵蓋範圍.....139
參、申報內容.....142
肆、申報的頻率和方法.....145
伍、申報程序.....147
陸、違反之處罰.....149
柒、申報資訊公開.....150
捌、強制信託.....151
第三節　結論.....153
第四節　本章摘要.....156
壹、規範架構.....156
貳、公職人員的涵蓋範圍.....157
參、申報內容.....157
肆、申報的頻率和方法.....158
伍、申報程序.....158
陸、違反之處罰.....159
柒、申報資訊公開.....159
捌、強制信託.....159
第六章　香港公職人員財產申報法.....161
第一節　導論.....161
壹、香港基本政治制度以及公職人員建制.....161
貳、防貪法例、申報投資、防範利益衝突.....166
第二節　香港公職人員財產申報法.....173
壹、規範架構.....173
貳、公職人員的涵蓋範圍.....175
參、申報內容.....177
肆、申報的頻率和方法.....183
伍、申報程序.....184
陸、違反之處罰.....187
柒、申報資訊公開.....189
捌、強制信託.....192
第三節　結論.....193
第四節　本章摘要.....197

壹、規範架構.....197
貳、公職人員的涵蓋範圍.....197
參、申報內容.....198
肆、申報的頻率和方法.....198
伍、申報程序.....199
陸、違反之處罰.....199
柒、申報資訊公開.....200
捌、強制信託.....200
第七章　新加坡公職人員財產申報法.....201
第一節　導論.....201
第二節　新加坡公職人員財產申報法.....202
壹、規範架構.....202
貳、公職人員的涵蓋範圍.....204
參、申報內容.....205
肆、申報的頻率和方法.....212
伍、申報程序.....212
陸、違反之處罰.....214
柒、申報資訊公開.....215
捌、強制信託.....216
第三節　結論.....216
第四節　本章摘要.....218
壹、規範架構.....218
貳、公職人員的涵蓋範圍.....218
參、申報內容.....218
肆、申報的頻率和方法.....219
伍、申報程序.....219
陸、違反之處罰.....220
柒、申報資訊公開.....220
捌、強制信託.....220
第八章　檢討與建議.....221
第一節　緒論.....221
壹、施行成效之評量基準.....221
貳、檢討之切入點.....222
第二節　相關課題之檢討.....226
壹、申報義務人之範圍.....226
貳、申報內容.....233
參、申報的頻率與方法.....238
肆、申報程序.....239

伍、違反之處罰.....241
陸、申報資料公開.....249
柒、強制信託.....250
第三節　研究結論與修法建議.....255
壹、研究結論.....255
貳、政策建議與立法策略.....257
參考資料.....263
中文資料.....263
外文資料.....265
網路資源.....270
附　件.....279
【附件一】政府研究計畫基本資料表 (GRB).....279
【附件二】政府研究計畫 (期中報告) 摘要資料表 (GRB).....281
【附件三】政府研究計畫 (期末報告) 摘要資料表 (GRB).....283
【附件四】第一次座談會會議紀錄匯整.....286
【附件五】第二次座談會會議紀錄匯整.....299
【附件六】審查會議審查委員意見回覆表.....318
【附件七】研考會審查意見回覆表.....330
【附件八】法務部審查意見回覆表.....332

表　次

表 1：2000-2006 年政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表 43
表 2：2007-2008 年政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表 44
表 3：2001-2007 年政風機構受理財產申報及審議案件情形統計表 44
表 4：2001-2007 年裁罰比例表 46
表 5：2005-2007 年裁罰案件裁判結果 47
表 6：2007-2009 年裁罰案件裁判結果 47

圖　次

圖 1：良善治理的面向 8
圖 2：PAM 對於 74 國規定統計 73
圖 3：各國申報內容統計圖 76
圖 4：不同類型公職人員違法的制裁規定比例統計圖 85
圖 5：不申報或遲延申報的制裁統計圖 86
圖 6：財產申報向大眾公開的比例統計圖 90

計畫摘要

為確保政府廉潔，我國制訂一系列的陽光法案，其中包括 1993 年制訂的公職人員財產申報法（以下簡稱申報法）以及 2000 年公佈施行的公職人員利益衝突迴避法。申報法雖已歷經 4 次修正，惟迄今仍有要求再行修正之聲浪,因而行政院研究發展考核委員會經公開招標後，補助本計畫檢討申報法施行成效。

本計畫藉由世界銀行推行的良善治理參考架構,權衡財產申報制度的利弊得失，提出申報法立法策略與未來制度改革方向建議。研究團隊不僅藉由分析法院判決及行政院訴願決定以及焦點團體座談，整理出理論與實務面對的難題。更進一步歸納整理各國實施經驗，尤其是美國、加拿大、香港、新加坡等標竿案例的施行成效，以作為計畫建議的重要依據。

經由以上分析，本計畫發現：

一、 公職人員財產申報制度可以增加人民對政府廉潔的信任、預防利益衝突、或作為偵測不法致富的基礎。美國和加拿大以財產申報作為預防利益衝突的手段,而香港和新加坡則是以財產申報作為打擊不法致富的工具,兼具預防利益衝突的功能。

二、 申報法施行以來已經發揮相當的預期功效,但也增加可觀的執行成本、降低人民擔任公職人員意願、以及限制申報人的隱私權。

三、 去年剛制定的財產來源不明罪，以及擬設立的廉政署，具有補充財產申報作為偵測不法致富的功能。但能否奏效，

現在仍不能斷言。

四、 儘管申報法與利益衝突迴避法分別立法有其正當性,兩者的功能連結有待加強。

基於以上觀察，本研究做出以下主要建議：

一、 申報範圍應適度限縮。

二、 申報義務人配偶如不願或不能配合提供財產資料,而無法期待申報義務人如實申報者，應減輕或免除其責。申報義務人並得於申報前，提出相關事證，請求受理申報機關確認其可否減輕或免除其責。

三、 應明訂申報資料在合理誤差範圍內者,不構成故意申報不實。

四、 申報義務人不實申報是否具備間接故意,應以財產申報表整體情形觀察,並考量申報義務人善盡檢查義務之期待可能性。

五、 申報法第 12 條第 4 項關於刑事制裁的規定違憲，應予廢除。

六、 不宜引進第二次申報不實科以刑事制裁的規定。

七、 公職人員財產信託制度應規定於公職人員利益衝突迴避法，並改採「盲目信託」。

關鍵字：財產申報、利益衝突、不法致富、良善治理、盲目信託

Abstract

In order to ensure public trust in the government' s integrity., Taiwan has introduced a series of sunshine acts, including the 1993 passed "Act on Property-Declaration by Public Servants" (APDPS) and the 2000 passed "Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest". The APDPS has undergone 4 amendments. Nonetheless, calls for further amendment are still now and again to hear. Therefore, the Research, Development and Evaluation Commission has, after public tender, funded this project, to review the post-implementation effects of the concerned law.

Based on the reference framework of good governance developed by World Bank, this project weighs the advantages and disadvantages of asset disclosure (AD) and advances its legislative strategies and recommendations to institutional reform. The research team analyses court decisions as well as the Executive Yuan appeal decisions, and identifies controversial problems in theory and practice through focus group meetings. Furthermore, we explore the implementing effectiveness of various countries, especially the United States, Canada, Hong Kong and Singapore as benchmark case and base our recommendations on the lessons from international experience.

Through the above analysis, we find out:

1. The institution of AD can be designed to help prevent potential conflict of interest (COI), detect illicit enrichment (IE) and increase public trust in the government' s integrity. While the

AD systems in the U.S. and Canada focus primarily on the prevention of COI, Hong Kong and Singapore serve as the most famous examples to employ the financial disclosure as tools to detect IE.

2. The APDPS has fulfilled its expected functions to some degree since its implementation. However, it also brings about a lot of side effects, such as the cost of implementation, reducing people' s will to hold public office, and violating privacy.

3. The newly enacted crime of inexplicable wealth and the proposed establishment of the Independent Commission Against Corruption might complement the APDPS to fight against IE. However, it is still too early to make a definite judgment, if these mechanisms really work.

4. Despite the legitimacy of separately regulating AD and COI in the current law, their functional connection should be further strengthened.

From the above observations we conclude the following main recommendations:

1. The scope of the disclosure should be appropiately reduced.

2. If the spouse of a public servant is unwilling to assist with declaring properties in his ownership and it is not reasonable to require the public servant to comply with this obligation, his liability should be reduced or exempted. Before filing an AD, a public servant should be given an opportunity to ask the

monitoring agency to ascertain, if he will face sanctions, even when he is unable to disclose his spouse' s asset for legitimate reasons.

3. If the discrepancy of the submitted and the actual asset still falls within a reasonable range, the public servant should not be penalized for false information.

4. To decide, weather a public servant has wrongfully declared his properties with the intent of dolus eventualis, the property declaration agencies should take a holistic look at the declared asset and consider the reasonableness to impose upon him an obligation of more self-investigation.

5. Article 12, Section 4 of the APDPS concerning the criminal sanction runs afoul of the constitution and therefore should be abolished.

6. It is not recommended, to introduce criminal sanction for second false declaration.

7. Weather a public servant should place his asset in a trust, is to be considered in the context of preventing COI. Only qualified blind trust can fulfill this function.

Key words: asset declaration, conflict of interest, illicit enrichment, good governance, blind trust

第一章　導論

第一節　研究緣起

憲政民主國家之下的公職人員乃人民的公僕(public servants)，因此不容許公職人員，尤其是職位高、權力大的公職人員謀求私利、以私害公。然而這只是規範上的要求，實際上權力使人腐化、絕對的權力使人絕對的腐化，因此憲政民主國家需要透過制度設計以確保公職人員的廉潔並對其究責，維持人民對公職人員行使公權力的信任，一方面防止公職人員有利益衝突的情況發生;另方面防止公職人員不法獲利，這樣的理念不僅是憲政民主國家的要求，甚至是全球性的浪潮[1]。

財產申報、利益揭露以及財政利益揭露很快的在世界各國成為反貪污管制的一種政策工具，這些工具的產生與各國人民對於公務員以及政治人物的誠信懷疑有關。在 20 世紀中葉許多先進的民主國家制定了某種形式的公職人員財產揭露法制，然而這些法律或命令差異頗大，有些依賴自動揭露、有些則要求強制揭露、另有些將公職人員的財產資訊視為保密資料，有些則規定審閱程序之後存檔。由於在 1960 及 1970 年代香港、美國及荷蘭發生了一些貪污的醜聞，這些政府乃將公務人員財產揭露視為一種預防貪污的機制，這些機制迅速向全世界各國散佈，經過半個世紀的傳播，最後成為聯合國反腐敗公約[2]的重要一環[3]。

---

[1] OECD, Managing Conflicts of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview, n.d , 2000.

[2] Articles 8 and 52, 5 and 6.

[3] World Bank/UNDOC，Asset and Income declaration – Guide – Concept note , 2009, http://siteresources.worldbank.org/INTSARI/Resources/AssetIncomeDeclarationGuide.pdf

我國在解嚴後也制定了一系列的反貪污法案以確保公務人員的廉潔與問責，例如 1993 年制定公職人員財產申報法、1998 政府採購法、2000 年行政程序法、2004 年政治獻金法、2005 年政府資訊公開法、公職人員財產申報法在 2007 年並大幅修正[4]、2007 年通過遊說法，以及正在研議中的還有政黨法等等。這些法案若能配合整體國家社會機制應可發揮良好的功能，尤其是公職人員財產申報透過公職人員申報並公開其財務狀態，以監督其是否有不當利益或利用職權牟取私利的行為，一般又稱為陽光法案重要的一環。

公職人員財產申報法自 1993 年公布施行以來，已歷經 1994 年、1995 年、2007 年、2007 年年底 4 次修正。其中 2007 年完成之第 3 次修正，修正幅度可謂歷年之最。主要內容為擴大申報義務人範圍、嚴密財產申報時機及內容、將「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制，修改為「財產強制信託」單軌制、增訂「財產變動申報」制度、強化申報資料之查核，並對意圖隱匿財產而故意為財產不實之申報，及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，增列行政罰則等，修正條文業已於 2008 年 10 月 1 日正式施行。本法施行近 16 年，2007 年修正之條文亦施行已屆 3 年，惟迄今仍有要求再行修正之聲浪。舉其犖犖大者包括下列事項：

一、 申報義務人範圍：修正後，將具有決策權、監督權之相關公職人員，如行政執行官、軍法官、政風及軍事監察主管人員、各級政府機關職務列簡任第十職等以上之幕僚長及主管納入申報義務人範疇，代表政府或公股出任私法人之董事或監察人亦有申報財產義務(第 2 條第 1 項)。惟立法委員張顯耀等人則提議修改公職人員財產申報法

[4] Jiunn-Rong Yeh, Democracy-driven transformation to regulatory state: the case of Taiwan, National Taiwan University Law Review, 2009, p.34.

第 2 及第 4 條，因代表政府或公股出任私法人之董事或監察人絕大多數為兼任，且不具政策影響力，要求其財產申報不符合比例原則，且將使能者卻步[5]。

從高等行政法院的判決初步分析顯示，幾乎所有案件之爭點都是故意申報不實之案件中，「故意」概念之認定問題。相關案例中特別值得注意的是關於配偶財產之申報部分。觀察台北高等行政法院近三年之判決，與配偶財產之申報有關之案例有 33 件，約占總案件之一半，但其中撤銷原處分與訴願決定者有 10 件(96 簡更一 9、96 簡 380、96 簡 493、96 簡 519、97 簡 369、97 簡 409、97 簡 396、97 簡 441、97 簡 451、98 簡 277)；撤銷原處分與訴願決定之判決只有三件不涉及配偶財產之申報。當然，原處分之撤銷與配偶財產之申報之實質關聯還有待進一步分析，不過一個結構性問題已可確定，亦即依公職人員財產申報法之規範意旨，相關公職人員之配偶的財產狀況亦須透明，惟申報義務人為相關公職人員，而非其配偶。由於公職人員對於其配偶之財產狀況未必清楚，如有申報不實，在何等情形可認為故意申報不實，即有爭議。相關判決有以公職人員未盡必要之查詢義務而認為有間接故意者。然而，查詢義務之違反在概念上是否確實與「故意」概念有關？又查詢義務之履行要到何等程度才可阻卻故意？此外，相關判決亦有認為如有配偶不願配合情形，申報人應於備註欄註明配偶不願配合。實務運作上，申報義務人即使於備註欄中敘明，並不當然免責，必須由其事後說明時提出的佐證資料證明確實不能得知配偶財產，始得

[5] 立法院公報第 97 卷第 72 期，委員會記錄。

免責。然而若申報義務人自認配偶不願配合已達免責程度，主管機關卻作相異認定，申報義務人仍不能免除其責。為提升本法適用的明確性與可預測性，有必要尋找可行的機制解決此項問題。

二、 申報內容：申報法第 5 條，明定現金、珠寶、古董、字畫。然而會引發人民對公職人員可能發生利益衝突的情況不止於此，尤其是民選公職人員。是否有必要仿效加拿大法制，增加一概括利益申報條款，實務上是否可行，仍須進一步研究。

三、 強制信託：修正後，舊法之「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制，改為「財產強制信託」之單軌制。總統、副總統、五院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長其本人、配偶及未成年子女之不動產、國內上市、上櫃之股票及其他經核定之財產，應辦理強制信託(第 7 條第 1 項)。然而我國並不採美國的盲目信託(blind trust)，而僅係管理，主要是基於美國某些州的經驗，信託業者與官員私下勾結，取得內線消息，業者處分這些財產後，官員就藉口盲目信託而免責。修法後，強制信託制度是否發揮預期功能、公營事業正副首長財產是否有強制信託的必要、強制信託費用得否由公費支出等等都是本計畫亟待回答的爭議性問題。此可由立法院不時有修正的呼籲得到印證。例如立法委員謝國樑等十九人甚至提案修正公職人員財產申報法第七條增列:「大法官、監察委員、立法委員、直轄市議員、縣市議員等，自就職之日三個月之內需辦理財產信託。」民進黨立法院黨團提議基於立法委

員為民選公職人員及其待遇之支給比照中央部會首長之標準，故於公職人員財產申報法中應將立法委員增列為應辦理財產申報信託之公職人員始符合社會公平正義原則。因此擬具公職人員財產申報法第七條條文修正草案。

四、 強制對外公開：修法後，將原本的申報資料單純供民眾查閱制及刊登政府公報，改為供民眾查閱制及刊登政府公報並上網公告。但僅限於「總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣(市)長等人員之申報資料」。立法委員高志鵬等提議修改公職人員財產申報法第 6 條，將所有申報資料強制對大眾公開並且上網，方便大眾監督[6]。需要檢討的是，在我國有無必要全面性強制公開，其利弊得失。

五、 變動申報：對於有心要規避申報法者，最常見的手法便是利用其配偶或直系親屬轉移財產，若不能一併要求其公開，則本法的功效是否會打折扣。新法增訂「財產變動申報」制度。立法委員及直轄市議員其本人、配偶及未成年子女之不動產、國內上市、上櫃之股票及其他經核定之財產，應每年辦理變動申報(第 8 條)。此項新制實際是否可行，行政成本如何，仍有待進一步探究。

六、 公職人員第二次申報不實是否須入罪化：新法增訂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，增加總額逾其本

[6] 立院院第 7 屆第 3 會期第 16 次會議議案關係文書。

人、配偶、未成年子女全年薪資所得總額 1 倍以上者，受理申報機關(構)應定一個月以上期間通知有申報義務之人提出說明，無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，分別處於最高新台幣 400 萬元或 300 萬元之罰鍰。這些規定實際運作效果如何，有無必要對第二次申報不實者入罪化，亦有待研究。

七、 申報機關與制裁機關：依據申報法第 4 條，受理財產申報之機關(構)係依申報者之身分而分為監察院、政風機構及中央選舉委員會。這些受理財產申報之機關同時也是行政制裁機關，監察委員同時具彈劾與糾舉權，此種制度設計是否影響公職人員主動誠實申報的意願，值得進一步探究。

第二節　研究目的

公職人員財產申報雖然可以為透明政治帶來很大的助益,但是也有一些不利益或不便必須考量。例如執行的行政成本、過度的要求公職人員公開其財產是否會降低人民擔任公職人員的意願使得劣幣驅逐良幣,此外財產公布對於公職人員配偶及其子女等公開義務人隱私權的侵害亦不得不加以考量。本計畫將參考各國公職人員財產申報立法例、制度及成功典範，分析我國法律規範、行政體制、社會風氣等各項影響因素，結合理論及實務觀點，針對現行制度所衍生之爭議提出立法策略與未來制度改革方向建議。

第三節　研究過程

本研究由治理理論發展出來的良善治理原則（以下壹）對於國際研究文獻進行整理分析（以下貳），然後架構出對於公職人員財產申

報的國際治理架構以及本文的分析架構，並且對於美國、加拿大、香港以及新加坡進行標竿國家研究（以下參）。同樣的架構也將用於分析我國的公職人員財產申報法制，並且透過對於行政院訴願決定和行政法院判決分析（以下肆），以及焦點團體座談（以下伍）深度瞭解我國公職人員財產申報法的施行成效及其問題。茲進一步說明如下：

壹、治理理論與良善治理

本研究計畫將採用學術界盛行的治理理論作為理論模型研究基礎[7]。治理理論是源自於 2009 年諾貝爾獎得主 Williamson 的制度經濟學[8]。Williamson 主要在處理市場以及階層結構兩種不同的治理架構對於交易成本的影響。其他研究則透過對家族、團體組織或者社會脈絡的研究補充治理結構理論，而形成秩序結構，因此這裏的治理概念逐漸變成協調社會行動的重要形式。世界銀行對於良好的制度設計與一國經濟發展的關係展現高度興趣，1980 年代末，世界銀行開始採取治理概念進行各項研究，並且將自己的概念從描述性的概念推向規範性的概念，因而有所謂的良善治理(good governance)或不良治理(bad governance)概念的產生。良善治理體系包括對於決策程序以及公共政策形成的要求，此並不侷限於對於公共部門能力的要求，而及於創造一個具有正當性、有效率以及有效能執行公共政策的架構規則。這意謂著必須在一個透明、負責、保障民眾參與以及平等的方式管理公眾事務，此包含民眾對公共政策形成的有效參與、依法而治的普及、獨立的司法機關水平以及垂直權力分立與制衡的制度保障、以及有效的監督機關[9]。世界銀行機構的研究學者歸納出良善治理的六個

---

[7] Lorenz Engi, Governance – Umrisse und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes, in: Der Staat. 47 (2008) Nr. 4, S. 573-587.

[8] Oliver E. Williamson, The Economics of Governance: Framework and Implications, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 140/1 (1984), 195-223.

[9] Carlos Santiso, Good Governance and Aid Effectiveness:
The World Bank and Conditionality, p.5, http://www.eldis.org/fulltext/conditionality.pdf, accessed on

主要面向：

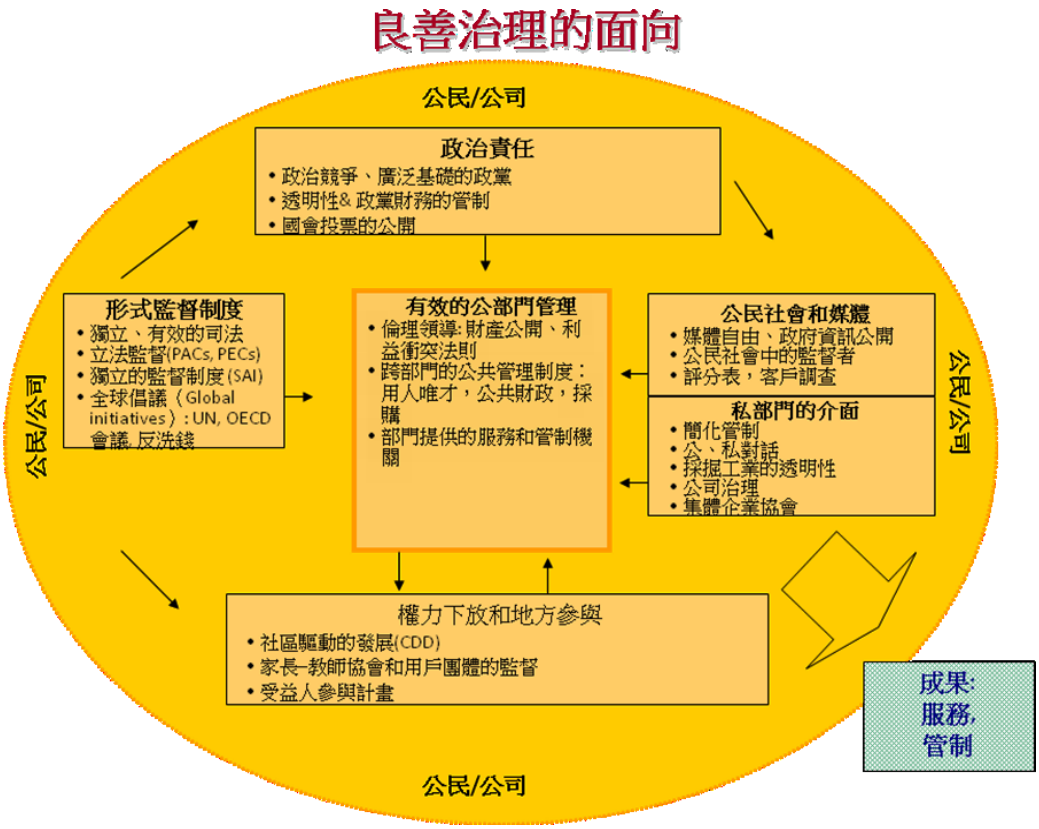
1. 政治參與和政府問責：包括一個國家公民參與選擇政府，以及表現自由、結社自由與媒體自由的程度。
2. 政治穩定並且沒有暴力：指的是政府被以違反憲法或暴力的方式推翻或者動搖的可能性。
3. 政府效率：包括政策制定以及公共服務的品質。
4. 管制品質：政府形成與執行完善政策的能力，以及容許並且促進私部門發展管制的能力。
5. 依法而治：包括對財產權的保障。
6. 貪污的控制：一個國家的公共權力被用作圖謀私利，以及國家被菁英與私人利益俘虜的程度[10]。

圖 1：良善治理的面向[11]

10.03.2010.

[10] Daniel Kaufmann/Aart Kraay/Massimo Mastruzzi, Governance Matters VIII - Aggregate and Individual Governance Indicators – 1996-2008, p.6.

[11] 圖表來源：http://www.ansa-africa.net/uploads/documents/ld/ANSA_conference_200805/Good_Governance_McNeil.pdf，最後瀏覽日：2010 年 05 月 05 日。



以上的圖示顯示，良善治理包括有效的公部門管理，亦即公職人員的決策以及提供公共服務的方法。將焦點集中在決策的透明性以及負責程度乃是確信，釐清根本的制度安排（亦即遊戲規則），以及強化達成公共委託的組織能力，亦將產生更好的治理結果。另一方面，學術界包括社會學、政治學、法學也逐漸以治理取向進行各種研究。然而不同學者理解下的治理概念並不盡相同，根據文獻研究，至少有 6、7 種以上的治理概念。化約來說，廣義理解下的治理乃「個人以及公共與私人機構規制共同事務之種種方法的綜合。」至於如何理解與運用治理理論，仍須視個別定義而定。

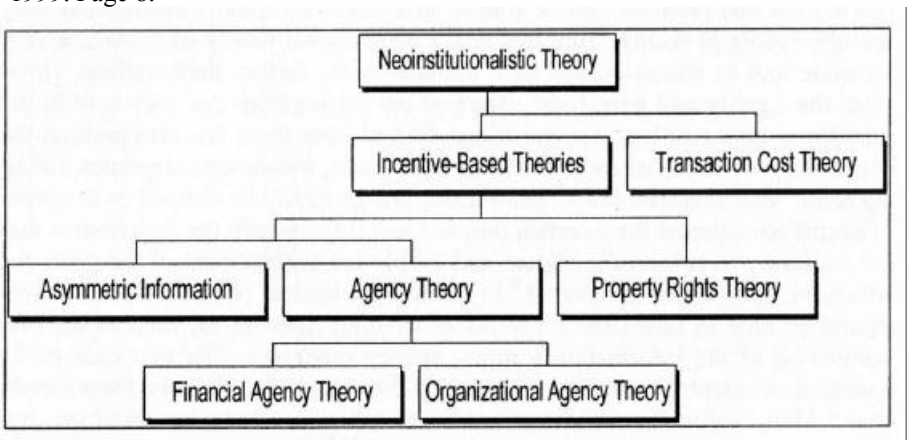
制度經濟學有不流派，其中的代理人理論(principal-agent theory)[12]

[12] Pratt/ Zeckhauser, Principals and Angents: An Overview, in: Pratt/ Zeckhauser ed., Principals and Agents: The Structure of Business, Boston, 1985; .. Jensen / Meckling,"Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", in: Journal of Finincial Economics, 3, pp. 305; Fama / Jensen, „Seperation of Ownership and control“, in: Journal of law and economics 26 (1983), pp.301-325. 以下關於代理人理論的說明，主要請見 In-Chin Chen（陳英鈴）, Das Institut der Vertretung im Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizenz and Rechtsschutzauftrag, Frankfurt am Main 1999, S. 31-37.

[13]也被廣泛應用到貪污行為的研究。代理人理論基本上假設，在社會分工與專業化的趨勢之下，個人為了擴大它的社會活動能力，必須委託他人處理自己的事務，因而形成廣泛的代理人與被代理人的關係[14]。必須注意的是，這裡所謂的代理關係不能由法學上的代理權之法律關係加以界定。代理人理論之下的代理關係不僅包含法學上代理的所謂內部關係與外部關係，甚至包含法學上的非代理關係。所謂的代理關係乃是「一個契約，在這個契約之下某一個人或一些人委託其他人為其利益提供某些服務，而此涉及委託某些決定權限給代理人[15]。」

如同制度經濟學一樣，代理人理論也假設代理人和被代理人都是利益極大化的追求者[16]。儘管代理人在道德上、經由契約或者經過持續性交往關係產生的拘束，代理人必須追求被代理人的最大利益，但經常出現的情況卻是，代理人並未依照被代理人的利益而行動。代理

[13] 制度經濟學和代理人理論的關係請見 Wolf, Benedict J. The effects of agency problems on the financial behavior, performance, and efficiency of German stock corporations. Frankfurt am Main: 1999. Page 8.



[14]Richter, Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen, 1994, S. 31f. 代理人—被代理人問題（Principal-Agent-Problem）源自 Ross, S., „The economic Theory of Agency: The Principal's Problem“, in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 63, 134-149. zitiert nach Richter/Furubotn, a.a.O. S. 268.

[15]“We define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.“ Jensen/Meckling,"Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", in: Journal of Financial Economics,3, S. 308; 較狹隘的定義請見 Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S.163.

[16]何謂理性的利益極大化(rational utility maximization)具有高度爭議，請見 Coase, JITE 149/1 (1993), 97; Posner, JITE 149/1 (1993), 74; Williamson, JITE 149/1 (1993), 112f.

人理論的核心問題便是，鑑於監督代理人行動的困難，被代理人如何提供代理人誘因，使其行動符合被代理人的利益[17]。在大多數的代理關係當中，代理人的決策或多或少都會偏離被代理人利益極大化的狀態[18]。這種落差主要的成因有二，亦即所謂的逆選擇(adverse selection)，以及所謂的道德風險(moral hazard) [19]。

逆選擇涉及的代理人與被代理人之間的資訊不對稱，一般而言，代理人比起被代理人擁有更多對於外在世界以及其自身立場的資訊，然而被代理人卻無法檢驗代理人是否從被代理人的立場以有利於被代理人的方式運用其所擁有的資訊。逆選擇的用語源自於人壽保險，保險公司是被代理人，而顧客（被保險人）則是代理人。顧客比起保險公司更加了解自身的健康狀況。因而若是對所有的被保險人採取相同的費率，則健康風險高的人將紛紛締結保險契約，而風險低的人將不願締結保險契約。同樣的保險費率將導致無效率的風險分配[20]。若要降低資訊不對稱所帶來的代理成本，便必須創造制度以揭露資訊，讓被代理人擁有更多的資訊[21]。研究顯示，在公司治理的制度設計上，公司治理的資訊揭露確實有利於公司營運效率的提升[22]。然而資訊如同其他商品一樣，也是稀有資源，無論資訊取得、保管以及利用等等都必須耗費相當的成本，不顧成本地追求「完全資訊」同樣不符合經濟效用。在資訊不對稱以及完全資訊揭露之間尋求一個最佳

---

[17] „How the principal can best motivate the agent to perform as the principal would prefer, taking into account the difficulties in monitoring the agent's activities." Sappington, „Incentives in principal - agent Relations", in : Journal of economic Perspectives, 1991, S. 45-66; Vgl. auch Helmut, Risiko, Anreiz und Kontrolle, Heidelberg, 1990, S. 12; Richter/Furubotn, 1996, S. 93.

[18] Vgl. Jensen/Meckling,"Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", in: Journal of financial Economics, 3, S.308.

[19] 請見 Arrow, "Agency and the Market", in: Arrow/Intriligator, Handbook of Mathematical Economics, Bd. III, North-Holland, 1986, S. 1184f.

[20] 請見 Arrow, 1986, S.1185; Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 165.

[21] Vgl. Richter/Furubotn, 1996, S. 273; Sappington, Incentives in Principal -agent Relations, in : Journal of economic Perspectives, 1991, S.56ff; Shapiro, The Social Control of Impersonal Trust, in: AJS 93, S. 641.

[22] Pinghsun Huang and Yan Zhang, Does Enhanced Disclosure Really Reduce Agency Costs? Evidence from the Value of Corporate Cash Holdings and Dividends, www.ccfr.org.cn/cicf2008/download.php?paper=20080114101835.PDF (accessed at 13.07.2010)

的平衡點才是制度設計上應追求的目標。

道德風險涉及代理人的投機行為。完成被代理人委託的任務被視為代理人的負擔，但卻能夠增加代理人的效用。然而在很多情況下，代理人是否盡心盡力完成託付的任務是很難直接或者只有在花費高度成本後才能由被代理人加以觀察，因而被代理人無法確信，代理人是否做成一個適當的決定。道德風險的用語源自於火災保險。火災保險契約締結後，可能降低保險人（代理人）履行其注意義務的誘因，甚至創造保險人放火的誘因，因保險事故發生後保險人會得到理賠[23]。代理人投機行為所產生的代理成本可以透過內部或外部監督加以降低[24]，然而監督本身也會產生監督成本[25]，例如被代理人運用在監督上的勞力、時間以及費用；甚至代理人為了讓被代理人相信其忠貞，而作出一些雖能取悅被代理人，但卻無益於被代理人利益的行為。因此如何在投機行為所產生的代理成本以及監督成本之間取得平衡，也是制度設計的一大考驗。

代理人理論將公民視為被代理人(principal);而公職人員則為代理人(agent)。這種研究取向認為貪污的根源在於公職人員的投機行為，而一般的人民或者無權要求公職人員對其貪污行為負責、又或者是因為高度的交易成本而實際上無法要其負責。被代理人基於有限理性(bounded rationality)無法掌握足夠的資訊來控制代理人。若要獲取控制代理人亦即公職人員的資訊必須付出高度的資訊取得或處理成本，相對地，這種資訊不對稱的狀態容許代理人沈溺於不受節制的投機行為(亦即貪污行為)。除非資訊不對稱以及其他交易成本能夠因為制度設計獲得改善，否則此種投機行為的空間會一直存在。在這種理

[23]Siehe Arrow, 1986, S.1184; Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996, S. 164.
[24]Dazu Richter, Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen, 1994, S. 31f; Schäfer/Ott, Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 2. Aufl., 1995, S. 109f, 525f.
[25]Richter/Furubotn, 1996, S. 150.

論架構之下，公職人員財產申報以及其他利益透明化則被視為可以改善資訊不對稱的機制，方便被代理人(人民)要求代理人(公職人員)對其行為負責，亦即公職人員財產申報可以降低資訊取得的交易成本。尤其在民主國家，自由的媒體扮演監督政府的重要角色，透過財產申報制度，媒體更能發揮其防腐作用，而執法機關也可以透過財產申報確實執行法律[26]。然而從交易成本理論來看，要求財產申報本身也會製造執行成本，因此不可無限上綱，否則會發生得不償失、過猶不及的情形[27]。

本計畫亦不認為一個國家應該不計任何代價進行反貪污工作，事實上這也不可能達成，因此在治理理論之下仍應該考慮到制度實施的利弊得失[28]。另外一方面，治理理論仍應放在憲政民主國家理論架構之下，在這種架構之下的民主理論可以與代理人理論相結合，亦即所謂的民主不僅只是選舉的民主、投入(input)的民主，進一步應該包含產出(output)的民主、參與的民主。人民不應只是在定期選舉中表示其對政黨或民選公職人員的好惡，當 1 天的主人，4 年的奴隸；而是應該在平常就有機制監督公職人員是否確實履行其承諾、實現對選民的付託，亦即人民有權要求良善治理(good governance)[29]。在此架構下，財產申報制度以及其他陽光法案乃參與民主不可或缺的重要制度。另一方面，公職人員本身也是基本權利主體，其所享有的隱私權或人格發展權也不容被忽視，甚至其不自證己罪、無罪推定等原則在制度設計上仍應充分加以考量。本研究計畫將基於制度經濟學及法學上的治理理論結合，對於財產申報制度做完整的總體檢。

---

[26] Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2009), p. 2.

[27] Anwar Shah, Tailoring the Fight Against Corruption to Country Circumstances. In Performance Accountability and Combating Corruption , edited by Anwar Shah(2007), p.241. Washington, DC: World Bank.

[28] Rose-Ackerman Susan, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform 2007.

[29] United Nations, Good Governance Practices for the Protection of Human Rights, 2007.

貳、文獻回顧

治理理論將結合文獻回顧之質性研究方式，便於本案研究之縱向及橫向連結，如：

1、公職人員財產申報公開制度之外國立法例、我國公職人員財產申報法之制度分析、立法背景、沿革及立法功能文獻資料。

2、國內外政府出版品、專家學者論著、網路資訊等次級文獻資料。

在參考各國經驗方面，本研究將參酌世界銀行集團(World Bank Group)和公職人員財產申報有關的計畫。第一個計畫是由世界銀行集團以及聯合國藥品與犯罪局(United Nations of Drugs and Crime)在2007 年 9 月所設立的世界銀行被偷竊財產返還計畫(StAR)，這個計畫主要是為了降低回復國家失竊財產的門檻所進行的研究，其中也涉及公職人員財產申報作為回復被偷竊財產的重要手段。第二個計畫則是世界銀行的公共問責機制計畫(Public Accountability Mechanisms, PAM)，該計畫已經建制關於世界各國對於公職人員財產申報的法制基本資料[30]。這兩個計畫的有關報告以及資料對本計畫的進行有很大的幫助。

除了 WBG 的計畫之外，國際組織和非營利組織亦都還有一系列相關研究，對於本研究也有莫大的幫助。例如：經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Cooperation and Development, OECD) 在2005 即發表研究報告，在公部門的利益衝突之管理，對於如何管理的工具作了系統性的探討，其中當然也指出公職人員利益揭示乃經濟合作暨發展組織會員國以及非會員國行政管制的普遍制度。另外如歐

[30] https://www.agidata.org/pam/ , last visit: 2010.03.10.

洲議會(Council of Europe,COE)所設立的反貪污國家集團(The Group of State Against Corruption,CRECO)，這個集團為了要評估「國家應透過何種手段來進行反貪污?」也對於各國的評估將財產申報機制列入重要的考慮。除此之外，國際上還有許多非營利組織和智庫集團，對於公職人員財產申報提出重要的分析及報告，尤其是全球廉政組織(Global Integrity)、國際透明組織(Transparency International)、和自由之家(Freedom House)定期性的對各國提出評估報告，而財產申報便是其中一個評估的重要項目。亞洲開發銀行(Asian Development Bank，ADB)以及經濟合作暨發展組織也合作發佈如何管理利益衝突，以及亞洲與環太平洋 25 個國家的反貪污政策的重要報告[31]。此外，美國哈佛大學經濟系教授 Andrei Shleifer 等人，針對全世界 175 個國家國會議員財產申報以及避免利益衝突法制所做的系統性研究，也相當具有參考價值[32]。尤其在世界銀行計畫的支持下，Andrei Shleifer 教授網站可以下載 175 個國家關於國會議員財產申報以及避免利益衝突的相關英文法典，其中也包括我國的公職人員財產申報法等英譯本[33]。

參、比較法研究

一、國際治理架構

本研究案為檢討我國公職人員財產申報法之立法妥適性與成效，將以我國之現行法規、制度為主軸，參照聯合國反腐敗公約，以及各國實施經驗，歸納出實施公職人員財產申報制度之類型，作為本國法制改革的參考。

---

[31] ADB/OECD, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries, Manila. 2006, http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf, accessed on 10.03.2010.

[32] Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2009).

[33] http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/dataset, accessed on 10.03.2010.

二、各國經驗歸納[34]

世界銀行新的治理與反貪腐策略明白支持更廣泛地使用「個別的與可操作的治理指標」 (disaggregated and actionable governance indicators)。可操作的治理指標對於衡量治理改革措施的有效性，以及促進從那些治理改革計畫的經驗來學習非常重要。可操作性意謂著，各國政府可以採行特定的措施以改善某項指標的指數，亦即如果政府在某些領域成功地採取改革，相關指標就會呈現有利的反應。相反地，可操作性也僅限於某項指標對外在因素有所反應，亦即如果所觀察到的某項指標所產生之變化只能由政府所無法控制的因素來加以解釋，此項指標在衡量政府推行的公部門改革時便沒有什麼用處。可操作性不必然意味著客觀衡量，或排除主觀或者以印象為基礎的指標。然而主觀或者以印象為基礎的指標通常較不透明，吾人經常無法得知專家到底使用什麼樣的資訊形成它們的主觀判斷。如果我們連專家所使用的特定標準都無從得知，當然也就無法評斷一個國家所推動的公部門改革是否有效。一般而言，涵蓋較窄而且具有比較明確定義的指標具有較高程度的可操作性，而且比較具有可驗證性。世界銀行的可操作性治理指標計畫試圖擴大使用現有的可操作性指標，並且發展新的指標來支持治理改革[35]。

在可操作性治理指標計畫下，世界銀行進一步開展公共問責計畫，以提供世界銀行關於透明性與問責議題團隊及時資訊與協助[36]。公共問責計畫所提供的資料，不僅對於各國政府如何建立以及修改公共問責體系有所幫助，對於探討透明性以及問責機制的研究人員同樣

---

[34] http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assetsDimensions.htm

[35] 以上請見 The World Bank's AGI Initiative, http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/286304-1235411288968/WBsAGIInitiative.pdf?resourceurlname=WBsAGIInitiative.pdf , last visit：2010.05.04.

[36] 以下說明請見 Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p. 107ff.

有所助益。公共問責計畫所涵蓋的資料範圍包括財產公開、利益衝突、政府資訊公開、公職人員免責規定以及倫理訓練，並發展出立法指標以及執行指標。立法指標乃針對各個議題相關的法律、命令、以及行為守則，基於事實所做成的評估。立法指標的基礎是由法律人針對各國法律架構所完成的內容分析。立法指標將捕捉各國問責機制法律架構的特徵。在財產公開這個議題，公共問責計畫共列出 8 個範疇：

1. 法律架構
2. 公職人員涵蓋範圍
3. 申報的內容與範圍
4. 申報頻率
5. 不申報的制裁
6. 監督與管理
7. 申報內容的查核
8. 申報內容是否對大眾公開

執行指標則針對執行程序，基於事實做成的評估。針對不同的議題可能發展出不同的執行指標，但總體而言，公共問責計畫感興趣的問題如下：

1、 管理與問責：

負責確保各機制執行機構的能力與實踐，這類指標要捕捉的是，負責執行特定公共問責機制(例如公職人員財產申報)的機關之問責、財務以及人力資源管理系統等等有關的資料。

2、 執行：

這類指標要捕捉的是，用來執行特定機制的生產技術特徵，例如負責機關的管制能力、確保規範執行的管制活動、行政查核與調查活動、行政機關間的職務協助、諮詢活動、以及管制結果的監督與報告等等。

3、 直接影響指標：

這類指標要捕捉的是，特定公共問責機制實際執行的程度。應注意的是，這裏要捕捉的並非最終結果意義下的直接影響，例如腐敗的降低、國家被利益團體綁架程度的降低、或者公職人員的行為更符合倫理。毋寧，直接影響指標要捕捉的是法律規範是否被遵守、政府是否展現足夠的決心執行法律規定；以及人民是否已經充分了解法律規範的意旨。

在以上的三個範疇之下，公共問責計畫又發展出分析性的次範疇，做為透視問責過程的方法：

1、 制度安排是指，規範各執行機關的正式與非正式規則。這些規則包括：

(1) 對涉及特定治理體系運作之行動者之權限與責任加以界定。

(2) 允許、要求或者禁止上述行動者進行某種活動。

(3) 對於上述行動者的活動或行為建立治理程序，這些規則提供給上述行動者完成其角色的積極或消極誘因。

2、 能力特徵要揭露的是，在公職人員財產申報管制架構下，負有履行責任的各個行動者所能動用的資源。這些指標要捕捉的是：

(1) 特定資源的數量(金錢、人力、設備、建築等等)。

(2) 特定資源的品質(例如所運用技術的類型、人員的品質等等)。

3、 實踐所要揭露的是，負責財產申報之行動者表現。不同的組織行為表現可以讓我們進一步探討，實際的組織運作是否能夠達成財產申報的預設目標。

以上公共問責計畫所發展出來的立法指標與執行指標，對本研究計劃的執行具有高度啟發性。本研究計畫開始進行時，乃參考世界銀行過去比較小型的研究計畫發展出來的指標[37]來架構比較法的資

[37] 請參考 The world bank group, Dimensions of Public Officials' Assets Disclosure Laws / Rules ，http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assetsDimensions.htm, last visit: 2010.05.04.

料，而 2009 年底公共問責計畫公開其初步研究成果後，本研究計畫則參考上述立法指標與執行指標，整合出以下的比較法參考架構：

（一）規範架構

1. 憲法是否要求公職人員揭露其財產

2. 立法沿革

3. 規範目的：預防利益衝突或不法致富

（二）公職人員的涵蓋範圍

1. 何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

2. 何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

(1) 國家元首

(2) 內閣閣員

(3) 國會議員

3. 倘若僅受任命之高階公職人員須依法申報財產，一般被任命之公職人員之財產申報義務如何

4. 省或地方層級的公職人員是否適用相同的財產申報法律

（三）申報內容

1. 何等種類/價值之財產必須申報？

2. 是否也必須包含家庭成員之財產在內？

（四）申報的頻率和方法

1. 公職人員首次進入公職時，是否必須申報相關資訊？之後頻率如何？

2. 可以使用電子申報嗎？

（五）申報程序

1. 哪一個政府機關收受及處理公職人員的財產申報？

2. 倘若公職人員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否和發出提醒函或要求對申報作出澄清/解釋？

3. 申報內容如何查核？

4. 申報書保存多久？

（六）違反之處罰

1. 處罰原因

(1) 未申報

(2) 申報逾期

(3) 申報不實

(4) 申報不完全

2. 處罰種類

(1) 罰鍰

(2) 其他行政制裁

(3) 刑事制裁

（七）申報資訊公開

1. 民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊？

2. 倘若民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊，應如何取

得？

（八）強制信託

本研究計畫無論是在進行比較法研究，或者進行標竿國家（詳以下說明）的研究時，透過以上參考架構，不僅可以整合世界銀行公共問責計畫對公職人員財產申報所發展出來的立法與執行指標，吸收其所整合的資訊，還可以進一步歸納、分析和整理其他研究的卓見。誠如上述公共問責計畫方法論所言，本參考架構並非單純的法制介紹或抽象理論論述，而是要透過可操作的指標，彙整各國立法與執行的經驗，以作為我國公職人員財產申報法制改革計畫的重要參考。

三、標竿國家個案研究

比較法的歸納整理可以突顯出不同的制度類型，但無法回答何以不同國家採取不同的財產申報制度，卻得到相同或不同的結果。因此，本研究案將選擇新加坡、加拿大、香港、美國等具有公職人員財產申報制度，且於各項國際貪污、廉潔相關指數表現優異之成功典範國家四個，分析各國政策的形成原因與制度背景，尤其是那些決定制度形成的路經依賴(path dependence)因素[38]。在進行政策建議時，應特別注意哪些標竿國家的特有因素是無法移植、哪些我國特有的路徑依賴因素會限制制度選擇的可能性。

香港、新加坡、美國、以及加拿大在反貪污政策上—尤其是公職人員財產申報法制的運作上相對而言都是較為成功的。選擇香港和新加坡是因為這兩個國家與地區都具有高度法治，都受儒家文化影響，且都設有專職的反貪污機構（廉政公署），明訂「財產來源不明罪」，並以公職人員的廉潔著名於世。國內每有反貪腐改革的討論，幾乎無

[38] Denis Saint-Martin, Path Dependency and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics, International Journal of Public Management, 2006, 16-18.

可避免皆會引述香港與新加坡的例子。美國與加拿大同為西方工業大國（G7），在憲政民主架構下同時兼顧反貪污的需求以及人權保障，無須藉助廉政公署與財產來源不明罪便能達到澄清吏制的目的，尤其難能可貴。不僅我國在制訂與修改公職人員財產申報法時，屢屢參考兩國法制，國際機構與文獻也偏愛以兩國經驗說明財產申報法制的制度設計問題。除了以上差異之外，在財申法制的設計上，新加坡並未要求公職人員財產資料向大眾公開、甚至要求高度保密，香港公職人員的財產申報資料則需要大眾公開，美國與加拿大亦要求申報財產資料向大眾公開，也是一個值得探索的問題。儘管有這些制度差異，根據國際透明組織的公布資料顯示，這四個國家或地區過去兩年的貪腐印象指數卻都高於我國。貪腐印象指數 2008 年世界排名為新加坡第 4、加拿大第 9、香港第 12、美國第 18；貪腐印象指數 2009 年世界排名為新加坡第 3、加拿大第 8、香港第 12、美國第 19。貪腐印象指數乃是根據 8 份資料，由國內、外企業經理人及專家對過去兩年各國家或地區公共部門公職人員(包含政治人物)貪腐程度的觀感，該指數為 0 到 10 之間，分數越高代表越清廉，無法全然描繪一個國家或地區實際客觀的貪污狀況。國際透明組織更聲明，無意使用貪腐印象指數作為一個國家是否進步的指標[39]。儘管如此，貪腐印象指數仍具有一定參考價值。且香港、新加坡、美國與加拿大屬於相對較清廉國家，一般並無反對意見。本研究將透過作進一步研究，說明這些差異乃特有的結構因素造成，或僅是偶然形成，以及對我國立法政策有何參考價值。

---

[39] http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/methodology ，最後瀏覽日：2010.05.02。對於使用貪腐印象指數引發的爭議請見，法務部嚴正澄清某媒體對美國傳統基金會發布 2010 年經濟自由度指數有關「免於貪腐」一項的錯誤解讀，http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=&job_id=157147&parent_path=,1,2169,1481,&article_category_id=2206&article_id=85381，最後瀏覽日：2010.05.02。

肆、訴願決定與判決分析

為瞭解現行法規執行成效，本研究將對近 3 年行政法院相關判決及行政院訴願決定撤銷法務部認定之案件進行分析。

伍、焦點團體座談

本研究案應廣徵各界意見針對公職人員財產申報制度進行研討，舉行 2 場次座談會，作為提出本研究案政策建議之參考：

1、辦理時間：於期中報告及期末報告完成前各舉辦一場次。

2、參與對象：各場次分別邀請與議題相關公職人員等產官學界代表 5 人以上出席。實際出席代表態樣及人數將與法務部協商後定之。

3、討論議題：我國現行法規制度、執行成效檢討與外國立法例可否移植之比較。

第四節　各章節分工

本研究計畫分為八章，第一章為導論，說明本計畫的研究緣起、研究目的及研究過程。第二章闡述我國公職人員財產申報法的施行成效及其實施遇到的爭議及困難。第三章概述國際治理架構以及各國實施公職人員財產申報的歸納經驗與建議。第四、五章則深入分析美國、加拿大的財產申報法制。第六、七章廣泛探討香港和新加坡的財產申報制度。第八章則綜合上述各章的研究針對我國公職人員財產申報的爭議問題提出立法策略與未來制度改革方向建議。最後提出本研究計畫的中英文摘要，供委託機關參考。

在研究計畫的分工上，計畫主持人陳英鈴教授負責整個計畫之統

籌，尤其是研究方法之提出、研究進度之掌控、比較法資料之搜尋與彙整報告、具體改革建議之彙整，並主筆第一、第三章及中英文摘要。共同主持人張永明教授與計畫主持人負責協調計畫之進行，尤其是美國與加拿大標竿國家制度之研究、具體改革建議之彙整，並主筆第四及第五章。協同主持人張桐銳教授協助計畫主持人負責計畫之進行，尤其是我國申報法之制度沿革，行政爭訟之問題研究，現行爭議之彙整、具體改革建議之彙整，並主筆第二及第八章。協同主持人劉如慧教授協助計畫主持人負責計畫之進行，尤其是香港與新加坡標竿國家或地區制度之研究、具體改革建議之彙整，並主筆第六及第七章。本計畫的立法策略與未來制度改革的建議乃研究團隊經由每月例行會議討論後形成，代表研究團隊意見。

第二章　我國公職人員財產申報制度

第一節　公職人員財產申報法之主要內容

壹、規範架構

一、憲法是否要求公職人員揭露其財產

「距離」原則，亦即要求國家決定與個人利益保持距離，從而取向於公益，乃是當代民主法治國家之建構原則之一。依照此一建構原則，人民之利益與需求固然應經由民主程序反應在國家決定上，然而國家決定卻原則上不是由人民直接決定，而是由人民選出來之代表來作成決定(制定法律)，且在法定代表制下，代表並不受其選民意思所拘束；其次，人民的代表雖然制定法律，卻不執行法律；最後，法律適用機關於適用法律時也必須與其處理之個案保持距離，而依據法律作成個案決定[40]。

在「距離」原則底下，從事公職之人員相對於一般人民，要受到較為嚴格之行為規範，無論是職務上之行為或職務外之私人行為。對此，我國憲法只作了一些原則性之宣示。一般會注意到之相關規定為憲法第 80 條所宣示之審判獨立。其核心內容固在宣示，法官就其審判職務，在法律上不受任何指揮監督，即不受任何指示所拘束(職務獨立)。惟法官本身應也是審判獨立原則之拘束對象，從此可以推導出法官之行為義務，即在職務履行上應保持內在的獨立與公正，在職務外之私人行為也應得宜，不得損及人民對其獨立性之信賴[41]。由於

[40] Vgl. Kloepfer, Gesetzgebung im Rechtsstaat, VVDStRL 40 (1982), S. 65.

[41] 關於「審判獨立」原則，參閱：張桐銳，審判獨立與司法獨立監督，法學講座創刊號，2002 年 1 月，頁 20 以下。

憲法第 80 條稱「法官須超出黨派」，學說上認為法官私人之政治參與應受到特別之限制，最嚴格者甚至主張法官應與政黨政治隔絕，不得加入政黨[42]。

除了憲法第 80 條所揭示之審判獨立外，另外值得注意的是公務員之中立義務。憲法上並沒有揭示針對所有公務員之中立義務，不過於第 138 條要求「全國陸海空軍，須超出個人、地域及黨派關係之外，效忠國家，愛護人民。」在此所揭示之中立義務與對於國家之忠誠義務，雖是針對軍人加以規定，但應可解釋為對於所有公務員之要求[43]。從中立義務也可推導出對於公務員職務外私人活動，尤其對其政治參與活動之限制[44]。

不論法官之審判獨立義務或公務員之中立義務，都是抽象之原則宣示，並沒有對於「距離」原則之實現，提出具體之指示，而只能為立法機關之具體化規定提供憲法基礎–當然，一旦法律上之具體規定構成對於公務員基本權之限制，則此一憲法基礎對於基本權限制之正當化具有重大意義。另外一個值得注意之規定則與此不同，對於從事公職人員與利益間之距離作出明白之要求。依憲法第 103 條之規定，監察委員「不得兼任其他公職或執行業務」，其中執行職務之禁止，乃是罕見地對於從事公職人員之私人活動直接加以限制。此一限制乃是基於監察委員「職司風憲，居於超然地位」[45]之考慮。

儘管憲法第 103 條乃是唯一對於從事公職人員之私人活動，直接在憲法上加以限制之規定，不過其並非對於公職人員職務外私人活動

---

[42] 關於法官之政治參與問題，參閱：張桐銳，法官之政治活動 – 從德國法制經驗檢討我國法制化之取向，台灣大學法律學研究所碩士論文，1992 年。

[43] 參閱：張桐銳，民營化與公務人員之身分保障，見：黃舒芃(主編)，2007 行政管制與行政訴訟，2008 年 11 月，頁 206。

[44] 關於公務員之中立義務與對其政治參與活動之限制問題，參閱：陳英鈴主持，公務人員保障暨培訓委員會委託研究計畫「各國公務人員行政中立之保障」，2002 年。

[45] 參閱：司法院大法官釋字第 120 號解釋。

規範之特例。行憲前於 1939 年制定之「公務員服務法」，已於第 13 條對於公務員私人之經濟活動加以限制：「公務員不得兼任私營商業之經理、董事長或相同職務。公務員不得經營投機事業。」1942 年更修正擴張限制的範圍到所有商業活動：「公務員不得直接或間接經營商業或投機事業」，不過對於投資活動，則針對較無利益衝突疑慮者加以放寬：「公務員投資於非屬其服務機關監督之農、工、礦事業，而為股份有限公司股東，兩合公司或股份兩合公司之有限責任股東者，不以經營商業論。」憲法施行前，於 1947 年 6 月 21 日之修正中，對於投資活動進一步加以限制，其所有股份總額不得超過其所投資公司股本總額百分之十。

由以上行憲前公務員服務法規定，已顯示出基於利益衝突可能性而對於公務員經濟活動加以限制，已是當時公務員制度之核心內容之一。換言之，憲法第 103 條實際上只是將公務員制度已有之基本決定擴張到具有民意代表性質[46]之監察委員上。總而言之，憲法已經接受了預防利益衝突之理念，不過在手段上還侷限在對於可能引起利益衝突之活動加以限制，尚無要求公職人員財產透明之制度。

二、立法沿革

如上所述，我國傳統法制並無要求公職人員財產透明之制度，對於利益衝突之規範主要也是針對公務員。但伴隨著民主化，對於政商關係的疑慮也越加升高。立法委員趙少康等人於 1989 年即提出「公職人員財產申報及操守法草案」，不過一直停留在程序委員會而未獲審查[47]。1992 年 4 月 1 日立法委員林正杰等 48 人提出「公職人員財產申報法草案」，經院會決議送法制、內政、司法三委員會，俟行政

[46] 大法官於釋字第 76 號解釋指出，「國民大會、立法院、監察院共同相當於民主國家之國會。」
[47] 參閱：立法院公報，第 82 卷第 10 期，頁 74。

院提案後併案審查。其後，除行政院與考試院提出「公職人員財產申報法草案」外，立法委員趙少康等 16 人提出「公職人員財產申報及操守法草案」、尤宏等 25 人提出「公職人員財產申報法草案」、張俊雄等 17 人提出「公職人員財產申報法草案」，皆併案由法制、內政、司法三委員會審查。

委員會審查結果所確立之「強制申報」、「強制公開」、「強制信託」以及「強制處罰」等所謂四大強制之原則，大致上被接受，而成為 1993 年 7 月 2 日制定公布之「公職人員財產申報法」(以下簡稱：申報法)之立法原則。不過，在立法過程中「強制公開」以及「強制信託」引發激烈爭辯[48]，尤其「強制信託」部分對於尚無配套之信託法制尤有疑慮。最後雖然通過「強制信託」，不過同時規定「信託法及信託業法應於本法公布後 1 年內完成立法，如屆時未完成立法時，得由律師、會計師擔任受託人」(第 7 條第 2 項)，實際上預定 1 年後才開始施行。

是否引入「強制信託」制度，始終是公職人員財產申報法制之爭議焦點所在。1993 年制定「公職人員財產申報法」後 1 年，並未如預期完成信託法及信託業法之立法，1994 年因此修法將立法之時限延長 1 年。信託法及信託業法之未及時完成立法，或許反映了當時政府對於引入「強制信託」制度之反對立場[49]。翌(1995)年經立法委員饒穎奇等 34 人之提案，再次修正第 7 條，將信託法及信託業法之立法時限取消，並引進動態申報制度，使得「強制信託」制度之規範對象，即使於信託法及信託業法完成立法而開始施行「強制信託」制度後，仍可以就「強制信託」與動態申報選擇其一辦理[50]。

---

[48] 參閱：立法院公報，第 82 卷第 36 期，頁 52 以下；第 82 卷第 37 期，頁 30 以下。

[49] 當時即有立委明白質疑政府對於「強制信託」之排斥態度。參閱：立法院公報，第 83 卷第 48 期，頁 51。

[50] 參閱：立法院公報，第 84 卷第 43 期，頁 34 以下。

信託法於 1996 年 1 月 26 日、信託業法於 2000 年 7 月 19 日制定公布。不過，從信託法制定公布後近 10 年間，只有 3 名公職人員選擇信託財產。行政院於 2006 年 2 月 8 日訂定「行政院及所屬機關政務人員辦理財產強制信託實施要點」，推動財產強制信託，防止公職人員利用職權圖得不法利益。依據法務部於 2007 年 1 月所提出之研究報告，至 2006 年 12 月符合辦理財產強制信託實施要點之人員共計 135 人，在國內 112 人，國外大使及代表 23 人；其中於報告當時已完成強制信託者 85 人，47 人因無需信託財產，故無需辦理財產信託，另 3 人屬新任信託[51]。2005 年 3 月立法委員孫大千等 34 人提案修正公職人員財產申報法第 7 條，要求政務人員之財產應強制信託。之後，立法院各黨團及立法委員相繼提案，計有：民進黨黨團提出「公職人員財產申報法修正草案」、親民黨黨團提出「公職人員財產申報法第 6 條及第 8 條條文修正草案」、國民黨黨團提出「公職人員財產申報法部分條文修正草案」，以及立法委員張碩文等 33 人提出「公職人員財產申報法第 2 條條文修正草案」、蕭美琴等 49 人提出「公職人員財產申報法第 5 條及第 6 條條文修正草案」及蔡錦隆等 35 人提出「公職人員財產申報法部分條文修正草案」。此次修正於 2007 年 3 月 5 日完成三讀，並於同年 3 月 21 日公布。

此次大幅度地修正了公職人員財產申報法之規定，其主要內容為擴大申報義務人範圍、嚴密財產申報時機及內容、將「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制修改為「財產強制信託」單軌制、增訂「財產變動申報」制度、強化申報資料之查核，並對意圖隱匿財產而故意為財產不實之申報，及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，增列行政罰則等等。

[51] 管高岳，台灣廉政現況，法務部主辦，「2007 年台灣國際廉政研討會」會議報告，2007 年 1 月 25 日，頁 6。

2007 年修法之重點之一乃是擴張公職人員財產申報法之適用範圍，其中將原第 2 條第 1 項第 9 款所規定之「縣(市)級以上各級民意機關民意代表」擴張為「各級民意機關民意代表」，亦即將鄉(鎮、市)民代表也納入申報義務人範圍。惟受理申報機關部分則未相應調整，造成規範漏洞，同年 12 月遂再次修法，修改第 4 條規定，解決鄉(鎮、市)民代表申報財產之受理申報機關問題。

三、規範目的

從國際經驗顯示出公職人員財產申報法制大抵可以區分為兩種理想類型，即「預防利益衝突」與「避免不法致富」[52]。如果以此來觀察我國法制，首先值得注意的是，如前所述，我國公務員法制中已有預防利益衝突之制度。公職人員財產申報法制之引進，兼有避免不法致富與完備預防利益衝突法制之意旨。1993 年制定之公職人員財產申報法於第 1 條即明白宣示本法之規範目的為「端正政風，確立公職人員清廉之行為，建立公職人員利害關係之規範」。

2007 年大幅度修改公職人員財產申報法時，明顯地向「避免不法致富」模型傾斜。首先，第 1 條所宣示之規範目的修改為「為端正政風，確立公職人員清廉之行為」，亦即「建立公職人員利害關係之規範」部分被刪除了。在修法理由中明白指出，「有關公職人員利益衝突之迴避，非屬本法規範之範疇，且公職人員利益衝突迴避法業奉總統於 2000 年 7 月 12 日公布施行，爰刪除『建立公職人員利害關係之規範』文字」。

此一規範目的的轉變，也反映在相關規定之調整上，從而可以斷言，公職人員財產申報法制從「預防利益衝突」與「避免不法致富」的混合模型轉為偏向「避免不法致富」模型。相關規定之調整如下：

[52] 參閱：本計畫第三章。

1、 原第 9 條規定「公務員對其主管、監督之事務或非主管、監督之事務，有因職權、機會或身分而涉及本身、家族、財產受託人之利害關係時，應行迴避」，刪除。

2、 對於一定財產要求一併申報其取得或發生之時間及原因，甚至取得價額(第 5 條第 2 項)。

3、 強化申報資料之查核(第 11 條)。

4、 對意圖隱匿財產而故意為財產不實之申報，及財產異常增加且無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者，增列行政罰則(第 12 條第 1 項、第 2 項)。

貳、公職人員之涵蓋範圍

關於申報義務人之範圍，申報法並未要求所有公職人員都申報財產，而是限定一定範圍之公職人員。至於如何限定範圍，立法當時的想法是限定在高層之公職人員以及因職務性質而有申報財產必要之人員[53]。在立法技術上，則兼採列舉與概括規定。本法 2007 年之第 3 次修正，則擴張申報義務人之範圍。

一、何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

依公職人員財產申報法第 2 條之規定，公務員或受任命之公職人員依法須申報財產者，主要為「高層」之人員。其明白列舉者有：

1、 政治任命人員，如行政、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員以及有給職之總統府資政、國策顧問與戰略顧問。

[53] 立法院公報第 82 卷第 5 期，頁 405。

2、 行政首長，例如各級政府機關之首長、副首長，公營事業總、分支機構之首長、副首長，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。

3、 高階主管，例如各級政府機關職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管，公營事業總、分支機構相當簡任第十職等以上之主管，軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。

除了「高層人員」之外，司法、政風與監察人員也在規範對象之列，包括：法官、檢察官、行政執行官、軍法官以及政風及軍事監察主管人員。

二、何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

依公職人員財產申報法第 2 條之規定，所有民選公職人員都須申報財產，包括總統、副總統、各級民意機關民意代表、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。這是 2007 年修法擴張規範對象的結果。依照 1993 年的舊法，民意代表部分，縣(市)級以上各級民意機關民意代表才須申報財產。此外，總統、副總統及縣(市)級以上公職之候選人應準用本法規定，於申請候選人登記時申報財產(申報法第 2 條第 3 項)。

三、倘若僅受任命之高階公職人員須依法申報財產，一般被任命之公職人員之財產申報義務如何

一般被任命之公職人員須申報財產者，主要考慮其業務之性質。在立法技術兼採列舉與概括之規定方式。明白列舉應申報財產者有：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(申報法第 2 條第 1 項第 12 款)。在此所謂之「主管人員」,係指「依機關編制所置並執行主管職務之主管及副主管人員」(公職人員財產申報法第 2 條第 1 項第 12 款業務主管人員範圍標準第 20 條)。除以上列舉人員外，另有概括條款，亦即「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」(申報法第 2 條第 1 項第 13 款)也有申報義務。

另外，2007 年修法，除大幅增列列舉之申報義務人，並引進指定公職人員申報財產制度，亦即公職人員財產申報法所明白規定之申報義務人以外之其他公職人員，如經調查有證據顯示其生活與消費超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關之核可後，指定其申報財產(申報法第 2 條第 4 項)。

最後值得注意的是，2007 年修法時將代表政府或公股出任私法人之董事或監察人也納入申報義務人之範圍。在此所謂「私法人」，立法理由已清楚指出，並不限於公營事業，只要國家或其他公法人有出資之私法人，不論社團或財團法人，都包括在內[54]。

四、省或地方層級的公職人員是否適用相同的財產申報法律

我國並未區分中央與地方而適用不同之財產申報法律。綜上所述可知，地方層級的公職人員應適用公職人員財產申報法者，主要為民選公職人員(即各級民意機關民意代表、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)、職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管，以及申報法第 2 條第 1 項第 12 款所列舉業務之主管

[54] 參閱：立法院公報，第 96 卷第 13 期，頁 408。

人員。

參、申報內容

一、何等種類/價值之財產必須申報？

在申報財產範圍方面，申報法第 5 條第 1 項採列舉規定。舊法列舉應申報之財產包括：

1、 不動產、船舶、汽車及航空器；

2、 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；

3、 一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。

2007 年修法時增列一定金額以上之現金、珠寶、古董、字畫等為應申報之財產。惟珠寶、古董、字畫本就可解釋為其他具有相當價值之財產，故此一修正之意義主要是在提高法律明確性。

2007 年修法之一項重要修正為不僅要求申報財產之現況，也應一併申報取得或發生之時間與原因，申報財產如為不動產、船舶、汽車及航空器，其於申報日前 5 年內取得者，並應申報其取得價額。惟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，則為例外，無須申報取得或發生之時間與原因。此一排除規定之立法意旨，在於避免過於繁瑣而徒增申報困擾，且有價證券部分之交易於買賣交易機關有明確記錄可查，故予排除[55]。惟將珠寶、古董、字畫亦納入排除之列，是否適切則有疑問[56]。

---

[55] 立法院公報，第 96 卷第 13 期，頁 424。

[56] 李志強，陽光法案 – 以我國公職人員財產申報法為例，通識研究集刊，第 11 期，2007 年 6 月，頁 211，即批評無需在申報同時說明取得時間、原因及價額，不僅未能彰顯申報制度之意義，更影響貪瀆不法線索之追查。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內？

申報財產範圍，除申報義務人之財產外，舊法已規定申報義務人之配偶及未成年子女所有之財產也應申報。2007 年修法時雖有立委質疑申報義務人可能透過兒女、媳婦或女婿而隱匿財產，而主張公職人員成年子女之財產也應納入申報範圍[57]，但並未獲得採納，新法就此並未加以修正。

肆、申報的頻率與方法

一、公職人員首次進入公職時，是否必須申報相關資訊？之後頻率如何？

關於財產申報之頻率，1993 年之舊法已規定「就(到)職申報」與「現職定期申報」，亦即公職人員應於到職三個月內申報財產，並應每年定期申報一次。為了解申報義務人於任職期間財產變動情形，2007 年修法時引進「卸（離）職或解除代理申報」[58]，即公職人員於喪失其應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(構)申報。惟為避免重複申報之困擾，爰規定其於辦理卸(離)職或解除代理申報期間內，再任應申報財產之公職時，應辦理就職申報，而免除卸（離）職或解除代理申報義務。

二、可以使用電子申報嗎？

關於申報方法，申報法並無明文規定，而規定於行政院會同考試院、監察院，依申報法之授權所訂定之「公職人員財產申報資料審

[57] 立法院公報，第 96 卷第 13 期，頁 403。
[58] 立法院公報，第 96 卷第 13 期，頁 421。

核及查閱辦法」。依該辦法第 2 條之規定，分為書面申報或網路申報[59]。公職人員申報財產，原則上採書面申報，即公職人員應依規定格式詳實填寫財產申報表，並簽名或蓋章後，提出於該管受理申報機關(構)。受理申報機關(構)於受理申報人之申報表後，應製發收據予申報人，並載明受理日期。受理申報機關(構)採網路申報方式者，申報人之簽名或蓋章，以可資辨別申報人身分之電子簽章代之。在採網路申報方式者，受理申報機關(構)無須製發收據予申報人。

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公務員之財產申報？

受理公職人員財產申報之機關為監察院與政風單位，公職候選人之申報機關則為各級選舉委員會。關於監察院與政風單位在公職人員財產申報上之任務分配，舊法之規劃大致上是將民選公職人員，如總統、副總統、民選地方首長與各級民意機關民意代表，以及政治任命人員，如五院院長、副院長、政務官與有給職資政等等，劃歸向監察院申報，其餘人員則向申報人所屬機關(構)之政風單位申報，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)指定之單位受理申報。

2007 年修法擴大向監察院申報之人員範圍,除原先規定之民選與

[59] 監察院於 2002 年開發公職人員財產二維條碼申報光碟。申報人使用公職人員財產二維條碼申報光碟，將財產資料鍵入後，可列印出財產申報資料二維條碼申報表，於申報期限內寄送監察院完成申報。監察院收件後，以掃描機掃描二維條碼，即將申報財產資料，直接匯入公職人員財產申報資料庫。2003 年監察院並開發公職人員前一年度財產申報資料下載子系統。申報人向監察院提出申請前一年度財產申報資料，經核准後，即可由網路下載該公職人員財產申報資料庫中，前一年度申報之財產資料檔，匯入二維條碼申報光碟系統後，只須修改今年申報之財產資料有異動部分，即可完成申報表之填列。參閱：監察院「公職人員財產申報案件管理系統」簡介，http://www.dgbas.gov.tw/public/Data/79510591171.pdf，最後瀏覽日：2010 年 5 月 1 日。目前可於監察院網頁（http://www.cy.gov.tw/collection_download.asp）下載「監察院公職人員財產二維申報軟體」。向法務部提出網路申報者，則可於法務部「公職人員財產申報系統」（http://pds.tradevan.com.tw/）提出。

政治任命人員外，將「高階人員」也劃歸由監察院受理申報，例如職務列簡任第 12 職等或相當於簡任第 12 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、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人、公立專科以上學校校長及附屬機構首長、軍事單位少將階以上之各級主官、職務列簡任第 12 職等之法官、檢察官等。其餘人員仍然向政風單位申報，惟為填補漏洞，增列申報人所屬機關(構)無政風單位亦無上級機關者，由申報人所屬機關(構)指定之單位受理。

二、倘若公職人員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否發出提醒函或要求對申報作出澄清/解釋

依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」之規定，關於申報資料之審(查)核，可分為形式審核與實質查核。就形式審核部分，申報人提出之申報表不合規定者，應通知其限期補正。申報人逾期不為補正者，受理申報機關(構)應製作書面記錄留存(「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 5 條第 2 項)。

關於實質查核部分，依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 8 條之規定，受理申報機關(構)進行查核時，應予申報人陳述意見之機會。申報人得以書面或口頭陳述意見；以口頭陳述意見者，受理申報機關(構)應製作書面紀錄，並由申報人簽名或蓋章。其次，同辦法第 10 條規定，受理申報機關(構)認申報人非故意申報不實者，應將查核後之正確財產資料對照表附於原申報表，並通知申報人；受理申報機關(構)認申報人非故意未予信託者，應通知申報人限期信託並申報。申報人於接獲通知後，如發現有錯誤者，應即檢具正確財產資料之證明，申請受理申報機關(構)更正。

三、申報內容如何查核

關於申報內容之形式審核，依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 5 條第 1 項之規定，受理申報機關(構)於受理申報後，除採網路申報方式者外，應就下列各款項目為形式審核：

1、 基本資料應填寫完整，信託申報者，應檢附相關文件；

2、 增、刪、塗改處應蓋章或簽名，手寫申報者，字跡應清晰；

3、 申報人應於申報表首頁填寫申報日，並於末頁簽名或蓋章；

4、 欄位空白處應填載「總申報比數：零筆」。

實質查核部分，依申報法第 11 條第 1 項之規定，各申報機關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。所謂個案之查核，依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 7 條第 1 項之規定，指具有下列各款情形之一者：

一、陳情或檢舉人以書面或言詞敘明申報人之姓名，且指明其申報不實或涉有貪瀆之情事；

二、申報人生活與消費顯超過其薪資收入；

三、其他事證足認申報人有申報不實或貪瀆之嫌疑。至於所謂一定比例之查核，依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 7 條第 2 項之規定，指申報年度申報總人數百分之五以上。

受理申報機關(構)進行一定比例之查核時，應以抽籤前之財產申報資料為準。

為進行申報資料之實質查核，申報法賦予受理申報機關調查權。受理申報機關(構)為查核申報財產有無不實、辦理財產信託有無未依

規定或財產異常增減情事，得向有關機關(構)、團體或個人查詢，受查詢者有據實說明之義務；監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關(構)、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務。(申報法第 11 條第 2 項)受查詢或受請求之機關(構)、團體或個人無正當理由拒絕配合或提供不實資訊者，並有罰則之規定(申報法第 11 條第 3 項)。

四、申報書保存多久

關於申報書之保存期限，依申報法第 16 條第 1 項之規定，申報人喪失其應申報財產之身分者，其申報資料應保存 5 年，期滿應予銷毀。此一期限自申報人喪失其應申報財產身分之翌日起算(申報法第 16 條第 2 項)。

陸、違反之處罰

一、處罰原因

對於申報義務人義務違反行為之處罰，依 1993 年舊法之規定，包括：

1. 公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報；
2. 公職人員故意申報不實；
3. 公職人員受處罰後，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。

2007 年修法，除就不實申報部分，於原先對於故意申報不實之處罰外，另引進對於故意隱匿財產為不實申報者之處罰，也引進對於財產異常增加，而無正當理由未為說明、無法提出合理說明或說明不實者之處罰。

二、處罰種類

公職人員財產申報法上所規定之處罰種類，原則上為行政罰(罰鍰)。2007 年之新法將罰鍰提高，例如對於無正當理由未依規定期限申報以及故意申報不實者之罰鍰，從新台幣 6 萬元以上 30 萬元以下罰鍰，提高到新台幣 6 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。惟對於故意申報不實部分，亦引進酌量減輕之規定，亦即如故意申報不實之數額低於罰鍰最低額時，得酌量減輕。

值得注意的是，對於有申報義務之人受處罰後，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，則施以刑罰，即處 1 年以下有期徒刑、拘役或科新台幣 10 萬元以上 50 萬元以下罰金。

柒、申報資訊公開

一、民眾可否依法取得公職人員財產申報資料？

1993 年之舊法已規定申報資料應予公開，2007 年之修法只作細節修正。依申報法第 6 條之規定，受理申報機關(構)於收受申報 2 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 10 日內，予以審核彙整列冊，供人查閱。總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣(市)長等人員之申報資料，除應依前項辦理外，且應定期刊登政府公報並上網公告。

二、倘若民眾可依法取得公職人員財產申報資料，應如何取得？

關於申報資料之查閱程序，由行政院會同考試院、監察院訂定之「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」加以規定。依其規定，查閱申報人申報之財產資料者，應填具申請書向受理申報機關(構)申請，受理申報機關(構)非有正當理由，不得拒絕。申請人應親自到場查閱，不得委任他人為之。申請人到場查閱時，應先出示其身分證明。查閱資料應於受理申報機關(構)指定之場所為之，僅得閱覽，並應遵守如下事項：一、不得將資料攜出場外。二、不得抄錄、攝影、影印。三、對於查閱之資料不得填註、塗改、更換、抽取、圈點或污損。四、裝訂之資料不得拆散。五、不得有其他影響資料完整或場所秩序之行為。

捌、強制信託

申報法於 1993 年制定當時，即於申報法第 7 條引進強制信託制度，並預定於 1 年內完成信託法與信託業法之立法。由於信託法與信託業法並未能如期完成立法，隔年修法將信託法與信託業法之完成立法期間延長為 2 年。再隔年(1995)則根本性地質疑強制信託制度的可行性與防弊功能，而引進財產動態申報制度，作為強制信託制度之選擇替代項，亦即於信託規定實施後，原定之信託義務人得選擇強制信託或財產動態申報。施行結果，10 年間選擇強制信託者之公職人員只有三名[60]，2007 年修法遂取消財產動態申報，而施行強制信託制度。依申報法第 7 條第 1 項之規定，總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長於就(到)職申報財產時，其本人、配偶及未成年子女之下列財產，應自就(到)職之日起三個月內

[60] 立法院公報，第 94 卷第 37 期，頁 289。

信託予信託業：一、不動產。但自擇房屋(含基地)一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難者，不包括在內。二、國內之上市及上櫃股票。三、其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。

強制信託制度之引進，雖有師法美國法制之意，不過 2007 年修法當時，已注意到美國施行之「盲目信託」制度未必適合我國。申報法修正草案於委員會審查時，當時法務部之意見即已指出，「依我國國情，採用『盲目信託』(blind trust)(或譯『不知情信託』、『放任信託』)並不適宜，蓋盲目信託，理論上信託人對於信託財產，除了定期收到總額的報告之外，完全不了解其內容，使公職人員在決策時不致有所顧忌，也不會被懷疑有圖利自己或他人，而可以完全避嫌。然盲目信託之上開設計，若適用於我國，由於現時之人際網絡頻繁且重疊，委託人與受託人之間若有心聯繫，私謀利益，事實上恐難禁止，故『盲目信託』制度非但無法防弊，反而可能成為隱匿財產的工具，真正『被蒙蔽』(不知情)的不是將財產信託的官員，反而是社會大眾，故如認有必要將財產信託，亦以採取信託財產公開的方式最能發揮大眾監督的作用[61]。」修法結果即未採納「盲目信託」制度。依申報法第 9 條第 3 項之規定，信託契約期間，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者，應事前或同時通知該管受理申報機關，始得為之；同法第 5 項並規定，受理申報機關收受第三項信託財產管理處分之指示相關文件後，認符合本法規定者，應彙整列冊，刊登政府公報，並供人查閱。在此明白顯示不採「盲目信託」而允許委託人或其法定代理人對信託財產之管理或處分加以指示，為另一方面也強化對於委託人指示之監督。

第二節　公職人員財產申報制度之檢討：施行成效及實施之

[61] 立法院公報，第 94 卷第 37 期，頁 286。

爭議與困難

壹、施行成效

關於公職人員財產申報制度之施行成效，依法務部之統計，從民國 2000 年到 2006 年政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形如下表：

表 1：2000-2006 年政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表[62]

財產申報年度	申報總人數	查詢人數(A)	查詢比率(%)	審議件數(B)	審議比率(B/A)	備註
2000	30188	3371	11.17%	167	4.95%	
2001	31376	3766	12.00%	201	5.33%	
2002	32046	4188	13.07%	149	3.55%	
2003	32386	7003	21.62%	207	2.95%	
2004	31560	7291	23.10%	145	1.99%	
2005	31841	7225	22.7%	197	2.73%	
2006	31645	7677	24.26%	467	6.08%	
合計	221042	40521	18.33%	1533	3.78%	

[62] 引自：「民國 89 至 95 年度政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表」，http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79849&ctNode=18765&mp=195，，最後瀏覽日：2010.03.13

(p.s.1.本調查表因 2007 年度之財產申報案件係於 2008 年度辦理實質抽籤及查詢，各機關實質審核後之裁罰陳報單，於 2008 年度中旬以後始會陸續移送本部審議，故 2007 年度財產申報案件之裁罰審議案件尚在陸續審查中，附此敘明。

2.本表審議件數(B)數據包含需重行審議件數。)

表 2：2007-2008 年政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表[63]

財產申報年度	申報總人數	查詢人數（A）	查詢比率(%)	審議件數(B)	審議比率(B/A)	備註
2007	31645	7677	24.26%	460	5.99%	
2008	31584	8155	25.84%	384	4.71%	

由上表可以看出，查詢比例逐年提高，自 2003 年以來，每年查詢比例皆已超過申報總人數的五分之一。至於審議案件，大致上為是否如期申報以及是否如實申報之爭議案件，原則上在百分之五以下。這顯示出，儘管財產申報相當繁瑣，但實際上之申報情形應已頗上軌道。

關於審議案件之處理情形之進一步觀察，參見法務部「民國 2000 至 2006 年度政風機構受理公職人員財產申報及審議案件情形調查表」[64]：

表 3：2001-2007 年政風機構受理財產申報及審議案件情形統計表

[63] 本計畫依 96、97 年法務部政風工作年報制作。

[64] 引自：「90-96 政風機構受理財產申報及審議案件情形統計表」，http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79850&ctNode=18766&mp=195，最後瀏覽日：2010.03.13。原表格過大，在此引用之表格已將與「民國 89 至 95 年度政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表」重疊部分刪除。

裁罰審議年度	財產申報年度	審議結果							備註
		逾期申報		故意申報不實		不罰件數	須再審議件數	裁罰總金額(萬元)	
		件數	裁罰金額(萬元)	件數	裁罰金額(萬元)				
2001	89	4	82	109	794	45	9	876	
2002	90	24	190	124	902	41	12	1092	
2003	91	8	77	117	823	16	8	900	
2004	92	16	100	148	1026	24	19	1126	
2005	93	16	162	92	636	20	14	798	撤銷 3 件
2006	94	5	57	157	1095	30	5	1152	撤銷重為處分 2 件 43 萬
2007	95	6	66	406	2771	48	7	2837	撤銷 3 件
	合計	79	734	1153	8047	224	74	8781	

(p.s.1.本調查表因 2007 年度之財產申報案件係於 2008 年度辦理實質抽籤及查詢，各機關實質審核後之裁罰陳報單，於 2008 年度中旬以後始會陸續移送本部審議，故 2007 年度財產申報案件之裁罰審議案件尚在陸續審查中，附此敘明。

2. 2008 年度部分，各級政風機構（關）移送法務部審議之公職人員財產申報審查案件計 384 件，業裁罰 339 案，其中明知且無正當理由逾期申報者 6 案，裁處罰鍰新臺幣 54 萬元；故意申報不實者有 333 案，裁處罰鍰共計新臺幣 2,308 萬元[65]。)

由上表可以看出，審議案件絕大多數為關於故意申報不實之案件，且與前開相關表格相比較，顯示出裁罰比例相當高：

表 4：2001-2007 年裁罰比例表

裁罰年度	審議件數	故意申報不實	裁罰比例
2001	167	109	65.3%
2002	201	124	61.69%
2003	149	117	78.52%
2004	207	148	71.5%
2005	145	92	63.45%
2006	197	157	79.7%
2007	460	406	88.26%
2008	384	333	86.72%

來源：本計畫自製

關於爭議案件之觀察，當然不能只看行政機關之裁罰比例，也應觀察行政機關之裁罰，行政法院是否予以維持。為配合法務部所作之案件統計，本計畫相應地觀察臺北高等行政法院從 2005 年到 2007 年，針對公職人員財產申報案件所作成之判決（從 93 年度簡字第 934

[65] 參閱：97 年法務部政風工作年報。

號判決到 96 年度簡更一字第 13 號判決)，整理如下表：

表 5：2005-2007 年裁罰案件裁判結果

年度	案件數	維持原處分	維持率
2005-2007	39	33	84.62%

來源：本計畫自製

除此之外，以下並觀察臺北高等行政法院近三年（2007-2009）之相關判決(從 95 年度簡字第 689 號判決到 98 年度簡字第 589 號判決)，整理如下表：

表 6：2007-2009 年裁罰案件裁判結果

年度	案件數	維持原處分[66]	維持率
2007	15	13	86.67%
2008-2009	55	42	76.36%
2007-2009	70	55	78.57%

來源：本計畫自製

初步來看，法務部之裁罰受維持的比例相當高。不過，如果比較 2005-2007 與 2007-2009 之相關判決，可以看出維持率下降。尤其 2008-2009 兩年，維持率之下降尤為明顯。此一轉變或許反映台北高等行政法院法律見解之改變。以下進一步觀察臺北高等行政法院之判決內容，以分析申報法在執行上所遭遇之爭議問題。

[66] 撤銷原處分之判決有：98 年度簡字第 589、第 531、第 277 號判決；97 年度簡字第 451、第 441、第 409、第 396、第 369、第 106 號判決；97 年度訴字第 1626 號判決；96 年度簡字第 807、第 519、第 493、第 380 號判決；96 年度檢更一字第 9 號判決。

貳、實施上之爭議問題

關於公職人員故意不實申報財產而受裁罰之案件，其爭議點幾乎完全在於「故意」概念之詮釋。觀察相關案例，多為當事人主張其有所「漏報」或「短報」雖有所疏失，但並非故意不實申報。裁罰機關則主張，申報不實之處罰係以「故意」為其構成要件，所謂「故意」不以直接故意為限，間接故意亦包括在內；所謂間接故意，係指申報人對於構成行政違章之事實，預見其發生而其發生並不違背其本意者。由此並進而主張，申報義務人「未詳實查核債務情況即提出申報，自屬放任可能不正確之申報資料繳交至受理申報機關(構)，難認有據實申報之確信，應可認定其主觀認知上對於上開可能構成行政違章之申報不實情事，具有預見其發生而其發生並不違背其本意之間接故意存在。」[67]

裁罰機關此一見解實際上賦予申報義務人檢查其財產內容之義務，並以此一義務之違反即認定構成不實申報之間接故意。事實上，最高行政法院 92 年度判字第 1813 號判決即明白宣示此一意旨，並由裁罰機關在裁罰理由上一再援用。於該判決中，最高行政法院稱「公職人員財產申報法課特定範圍之公職人員申報其財產之義務，是該特定範圍之公職人員於申報財產時即負有檢查其財產內容，據實申報義務。該法第 11 條第 1 項所稱故意申報不實，自應包含曾知悉有該財產，如稍加檢查，即可確知是否仍享有該財產，而怠於檢查，未盡檢查義務致漏未申報情形。其委由他人辦理，亦同，均難謂非故意申報不實。否則負申報義務之公職人員，不盡檢查義務，隨意申報，均得諉為疏失，或所委代辦者之疏失而免罰，則公職人員財產申報法之規定將形同具文。況刑法所稱故意，包含該法第 13 條第 2 項之『預見

[67] 參閱：例如，臺北高等行政法院，98 年度簡字第 389 號判決中，被告機關之主張。

其發生而其發生並不違背其本意』之『間接故意』。申報義務人不盡檢查義務，即可預見申報有不實之可能，而不加檢查隨意申報，亦合於刑法所定間接故意規定，申報義務人自應負故意申報不實之責。」

目前行政救濟實務上，仍多採此一見解來解釋「故意」概念[68]。尤其是行政院之訴願決定，完全採取此一立場[69]。以 2009 年之行政院訴願決定來看，計有 162 個決定，扣除 20 個訴願不受理之決定，在 142 個實體決定中，只有 3 個撤銷原處分之決定，而這 3 個決定係因處罰已逾越裁罰權期間[70]，以及因涉及法規變更[71]而撤銷原處分，與間接故意之認定無關。

行政法院之裁判亦多持此一見解[72]，不過，值得注意的是，儘管對於「故意」應包含「間接故意」，仍無質疑之意見，但對於「間接故意」之解釋，臺北高等行政法院已有少數判決不再制式地以違反對自己財產的檢查義務就認定構成「間接故意」。關於此一轉變，以下之意見值得注意：

1、 「間接故意」與「有認識的過失」在實務運作之判斷上，實有相當的困難，「區分時，應視動機、目的、行為時背景、個人條件、技能等綜合判斷。舉例言之，在應作為而不作為之情形，因為違規不作為獲益愈多者，愈具有強烈的動機，其具有未必故意(結果發生亦不違背其本意)之可能性愈高，反之，若依常情不能認定其有獲益者，愈不能認定其有未必故意。於『間接故意』與『過失』不十分明確時，當然不能

[68] 例如，臺北高等行政法院，98 年度簡字第 355 號、98 年度簡字第 389 號、98 年度簡字第 603 號判決等。

[69] 例如，行政院，院臺訴字第 0980099178 號、第 0980098942 號、第 0980098375 號、第 0980080215 號、第 0980080153 號、第 0980080718 號訴願決定。

[70] 行政院，院臺訴字第 0980096221 號訴願決定。

[71] 行政院，院臺訴字第 0980088582 號、第 0980085491 號訴願決定。

[72] 例如，臺北高等行政法院，98 年度簡字第 355 號、98 年度簡字第 389 號、98 年度簡字第 603 號判決等。

容許在故意與過失行為之間作選擇，基於「有疑即利於被告」原則(in dubio pro reo)，即應認定係過失行為[73]。」

2、「採由公職人員自行申報之方式，雖屬明確，然因財產項目及類別甚多，且近年來各種新興金融投資商品相繼推出，有關財產價值之評定，亦有其技術上之複雜性，故均有賴法律明文規定其申報範圍及申報方式，一般公職人員通常不若從事商業之團體或公司，有協助其處理財務如會計師、記帳士等專業人員，故依申報法律規定進行申報固屬義務，然難免因誤認疏漏或記憶不清，而發生申報不實之情形[74]。」

3、「公職人員財產申報,除公職人員自己之財產狀況應依法申報外，尚涉及非屬公職人員之配偶及未成年子女之申報問題，故相關人等之配合協力程度，亦應考量，未成年子女之財產狀況固較單純，然申報義務人與其配偶，本屬不同人格主體，且近年男女平權思想普及，夫妻財產獨立且各自管理，於一般家庭甚為常見，故申報範圍及於義務人之配偶，顯已加諸其負擔，且申報義務人亦不因須申報財產，而取得對配偶財產之查核權限，是以申報義務人無從以自己名義，對配偶往來之金融機構，進行查證，故對於配偶部分之財產申報，仍有賴配偶之配合及協力，此於衡酌申報義務人是否有不實申報之故意時，應綜合一切客觀事證及義務人之主觀意欲判斷，始為周全[75]。」

第三節　課題

經由以上對我國公職人員財產申報法制之初步觀察，本計畫擬出

[73] 臺北高等行政法院，97 年度簡字第 409 號判決。
[74] 臺北高等行政法院，98 年度簡字第 568 號判決。
[75] 同上註。

以下應予檢討之課題。

壹、申報義務人之範圍

關於申報義務人之範圍，如前所述，我國之立法方向乃是傾向擴張。2007 年之第 3 次修正，擴張申報義務人範圍即為其修正主軸之一。關於申報義務人範圍應更擴張或應予限縮之問題，學說上雖有應擴張到所有公職人員之意見[76]，但對於 2007 年修法之擴張申報義務人範圍，亦非毫無疑慮。

首先，如前所述，2007 年修法引進指定公職人員申報財產制度，亦即公職人員財產申報法所明白規定之申報義務人以外之其他公職人員，如經調查有證據顯示其生活與消費超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關之核可後，指定其申報財產。此一規定是否足夠明確而合乎法律明確性之要求？是否授予主管機關過大的權限？以及受指定人如有不服，應如何救濟？等等，應有檢討之必要。甚且，如果經調查有證據顯示其生活與消費超過其薪資收入，則有貪瀆之嫌疑，在此情形下不進行刑事調查，而以行政手段指定其申報財產，是否有違不自證己罪原則？

其次，在國營事業以及政府控制的企業，代表政府人員之財產申報問題乃是一個還須探討的問題。就此，立法委員張顯耀等人提出以下之理由，提議修改申報法第 2 及第 4 條：一、目前大多數代表政府出任私法人的董事或監察人，幾乎都不是專任，而是兼職，專任的只占 8.1%，領取兼任車馬費者占 74.7%，無給職占 17.2%，換言之，有 9 成多都不是專任，也沒有領取專任的薪水和酬庸。因此，如果要這 9 成多兼職或無給的董事、監察人申報財產，似乎不符合比例原則。

[76] 李志強，陽光法案 – 以我國公職人員財產申報法為例，通識研究集刊，第 11 期，2007 年 6 月，頁 211。

二、目前所謂的代表政府或公股出任私法人的董事或監察人，既然 9 成以上都不是專任，而這些私法人都採合議制，因此這些公股代表沒有辦法以一個人的力量影響私法人的重大決策，如果他有任何意見，那是代表政府或公股的官方意見，除了 8.1%的專任董事和監察人以外，其實很難說他們會有利益輸送之嫌。三、很多兼任的公股代表都是學者專家，本身並不具有公職身分，何以適用公職人員財產申報法？而如果其為中央部會首長、重要的政府官員，因為公職務兼任了私法人董事、監察人，則其基於公職人員身分，本就要適用公職人員財產申報法，何須再作規定？又有必要要求 9 成不具公職人員身分的代表政府或公股出任私法人的董事或監察人申報財產嗎？顯然又違背了比例原則。四、以目前的情況來看，這種作法並無法達到原先所期待的端正政風、杜絕利益輸送的目的，反而會造成私法人中政府或公股指派的董事、監察人因為此一規定紛紛求去，也造成對政府或私法人不利的影響[77]。這些理由是否妥適？現行申報法第 2 條要求代表政府或公股出任私法人的董事或監察人應申報財產之規定是否涵蓋面過廣，而有限縮範圍之必要？應有檢討之必要。

然而，關於申報義務人範圍之檢討，並不都只是指向限縮範圍。按為了有效達到申報機制的功能，申報財產範圍包括申報義務人之配偶及其依賴家屬所有之財產。申報實務上已注意到配偶未必配合所造成申報上之困難。目前實務上的作法是，如果申報義務人之配偶確實不願配合，則要求申報義務人申報時應於財產申報表備註欄註明，並於受理申報機關(構)進行實質查核時，提出具體事證供調查，如此可解免申報義務人故意申報不實之責[78]。然而，這種實務上的便宜作法是否合乎申報法第 5 條規定之意旨？再者，如果如此註明即可免除查

[77] 參閱：立法院公報，第 97 卷第 72 期，頁 428。
[78] 參閱：臺北高等行政法院，97 簡字第 451 號、98 簡字第 348 號、98 簡字第 589 號判決。

詢義務，則公職人員財產申報法要求申報義務人之配偶的財產狀況亦須透明的規範意旨，要如何達成？但若非如此，配偶既非義務人，如其又不配合，豈非強申報人所難？進一步而言，為了貫徹申報義務人配偶的財產狀況亦須透明的規範意旨，是否應直接規定有申報義務公職人員的配偶亦為申報義務人？

貳、申報內容

在申報財產範圍方面，比較法的經驗顯示，為了完整呈現申報人的財務狀況，應申報的範圍應包括所有收入來源、資產、在營利與非營利事業的職務、債務、收受的禮物、以及任何從職務薪資以外的旅行或其他支出的補償。依申報法第 5 條第 1 項之規定，應申報之財產包括：1、不動產、船舶、汽車及航空器；2、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；3、一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。此一規定是否周延？是否有必要仿效加拿大法制，增加一概括利益申報條款？再者，依同條第 2 項之規定，第 1 項第 2 款所列財產無須申報取得或發生之時間與原因，在資產透明的要求上是否有所不足？最後，家庭成員之財產亦應申報者，現行法限於配偶及未成年子女之財產。此一家庭成員範圍是否過窄，而應擴及同財共居之父母、成年子女或兄弟姊妹？

參、申報的頻率與方法

關於財產申報之實務上爭議案件，幾乎皆為對於申報不實之處罰案件。其中，申報義務人主張因疏失而漏未申報，而主管機關與行政法院認為有不實申報之間接故意者，為主要之爭議案型。由於公職人員財產狀況複雜者應非罕見，個人對其財產狀況之掌握亦未必鉅細靡遺，因此要求申報財產之確切項目、數字即容易有漏報情形。故是否

應參考美國制度，對於財產、所得、負債等等項目，採行填報級距，而無須填寫確切數字之申報方法，以免申報義務人因漏報一、兩筆小額財產，而輕易購成財產申報不實之違法行為？

肆、申報程序

經濟合作暨發展組織以及亞洲開發銀行認為掌理財產申報機關以及違反申報制裁機關應予以分離，否則將隱藏著風險，亦即公職人員將會因懼怕對自己的不利益而不敢主動申報;若兩者分離則掌理申報機關可以將未申報或申報不實者移交給檢察官或行政制裁機關。依據申報法第 4 條，受理財產申報之機關(構)係依申報者之身分而分為監察院、政風機構及中央選舉委員會。這些受理財產申報之機關同時也是行政制裁機關，監察委員同時具彈劾與糾舉權，此種制度設計是否影響公職人員主動誠實申報的意願，值得進一步探究。

依「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 10 條之規定,「受理申報機關(構)認申報人非故意申報不實者，應將查核後之正確財產資料對照表附於原申報表，並通知申報人。受理申報機關(構)認申報人非故意未予信託者，應通知申報人限期信託並申報。申報人於接獲第一項通知後，如發現有錯誤者，應即檢具正確財產資料之證明，申請受理申報機關(構)更正。」此一規定所謂「更正」，究係指申報人請求更正其申報錯誤之資料，或指請求更正受理單位查詢之錯誤，從本規定文義來看，並不清楚。實務上之理解則指後者而言。換言之，依現行規定，主管機關在實質查核後發現有故意申報不實情形，即得加以處罰，並未給予申報義務人更正之機會。在政策上所要考慮的是，是否在處罰前給予申報義務人更正之機會，亦即申報義務人不為更正，或更正後仍為不實，始得加以處罰？

伍、違反之處罰

依申報法第 12 條之規定，對於申報義務人之處罰，包括：

1、故意隱匿財產為不實之申報:20 萬元以上 400 萬元以下罰鍰。

2、申報義務人財產異常增加，無正當理由未為說明、無法合理說明或說明不實：15 萬元以上 300 萬元以下罰鍰。

3、無正當理由未依規定期限申報：6 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。

4、故意申報不實：6 萬元以上 120 萬元以下罰鍰。

5、第二次申報不實：1 年以下有期徒刑、拘役或科 10 萬元以上 50 萬元以下罰金。

以上規定，在法律解釋論上，如前所述，主要之爭議在於故意申報不實「間接故意」概念之認定問題，以及由此衍生，於申報配偶財產時，如配偶不配合申報義務人可否免責之問題。

在法律政策上，值得檢討者，首先在處罰程序上，如果公務員未及時申報，或申報不一致，是否應先予告誡或要求說明？其次，為促使人民履行其行政法上之作為義務，可依行政執行法科以怠金，在法制上亦有規定連續處以罰鍰者。惟似乎並無因此科以刑罰者。按申報義務人故意申報不實，乃違反其財產申報之行政法上義務，為促使其如實申報，而對於第二次申報不實科以刑罰，是否有違比例原則？

陸、申報資料公開

2007 年修法後,將原本的申報資料單純供民眾查閱制及刊登政府公報，改為供民眾查閱制及刊登政府公報並上網公告。但僅限於「總

統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣(市)長等人員之申報資料」。立法委員高志鵬等提議修改公職人員財產申報法第 6 條，將所有申報資料強制對大眾公開並且上網，方便大眾監督(立院院第 7 屆第 3 會期第 16 次會議議案關係文書)。需要檢討的是，在我國有無必要全面性強制公開？

柒、強制信託

2007 年修法後，舊法之「財產信託及動態申報擇一辦理」雙軌制，改為「財產強制信託」之單軌制。總統、副總統、五院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣(市)長其本人、配偶及未成年子女之不動產、國內上市、上櫃之股票及其他經核定之財產，應辦理強制信託(第 7 條第 1 項)。然而我國並不採美國的盲目信託，而僅係管理，主要是基於美國某些州的經驗，信託業者與官員私下勾結，取得內線消息，業者處分這些財產後，官員就藉口盲目信託而免責。修法後，強制信託制度是否發揮預期功能、公營事業正副首長財產是否有強制信託的必要、強制信託費用得否由公費支出等等都是本計畫亟待回答的爭議性問題。此可由立法院不時有修正的呼籲得到印證。例如立法委員謝國樑等 19 人甚至提案修正公職人員財產申報法第 7 條增列:「大法官、監察委員、立法委員、直轄市議員、縣市議員等，自就職之日 3 個月之內需辦理財產信託。」民進黨立法院黨團提議基於立法委員為民選公職人員及其待遇之支給比照中央部會首長之標準，故於公職人員財產申報法中應將立法委員增列為應辦理財產申報信託之公職人員始符合社會公平正義原則。因此擬具公職人員財產申報法第 7 條條文修正草案。

第四節　本章摘要

壹、公職人員財產申報法

一、規範架構

1、 憲法已經接受了預防利益衝突之理念，不過在手段上還局限在對於可能引起利益衝突之活動加以限制，尚無要求公職人員財產透明之制度。

2、 1993 年建立公職人員財產申報法制，兼有避免不法致富與完備預防利益衝突法制之意旨。2007 年大幅度修改公職人員財產申報法時，明顯地向「避免不法致富」模型傾斜。

二、公職人員的涵蓋範圍

1、 列舉人員：民選公職人員、政治任命公職人員、行政首長、高階主管、司法、政風、監察人員、特定業務主管人員。

2、 概括條款：「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。」

3、 指定申報：以上申報義務人以外之其他公職人員，如經調查有證據顯示其生活與消費超過其薪資收入者，該公職人員所屬機關或其上級機關之政風單位，得經中央政風主管機關之核可後，指定其申報財產。

三、申報內容

1、 何等種類/價值之財產必須申報？：(1)不動產、船舶、汽車及航空器；(2)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；(3)一定金額以上之債權、債務及對各種事業之投資。

2、 申報義務人之配偶及未成年子女所有之財產也應申報。

四、申報的頻率和方法

（一）申報頻率：

1、 「就（到）職申報」

2、 「現職定期申報」：公職人員應於到職三個月內申報財產，並應每年定期申報一次。

3、 「離職申報」：公職人員於喪失其應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（構）申報。

（二）申報方法：可採書面申報或網路申報。

五、申報程序

（一）收受及處理公務員財產申報機關：

1、 監察院：民選公職人員、政治任命人員及「高階人員」

2、 政風單位：其餘人員向申報人所屬機關（構）之政風單位申報，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）指定之單位受理申報。

3、 各級選舉委員會：公職候選人。

（二）倘若公職人員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否發出提醒函或要求對申報作出澄清／解釋？

1、 形式審核：申報人提出之申報表不合規定者，應通知其限期補正。申報人逾期不為補正者，受理申報機關（構）應製作書面記錄留存。

2、 實質查核：受理申報機關（構）進行本法之查核時，除得依法向有關機關（構）、團體或個人查詢外，應予申報人陳述意見之機會。受理申報機關（構）之上級政風機關（構）複核時，亦同。

（三）申報內容如何查核

1、 個案查核：一、陳情或檢舉人以書面或言詞敘明申報人之姓名，且指明其申報不實或涉有貪瀆之情事；二、申報人生活與消費顯超過其薪資收入；三、其他事證足認申報人有申報不實或貪瀆之嫌疑。

2、 一定比例查核：申報年度申報總人數百分之五以上。受理申報機關（構）進行一定比例之查核時，應以抽籤前之財產申報資料為準。

六、違反之處罰

（一）處罰原因

1、公職人員明知應依規定申報，無正當理由不為申報；

2、公職人員故意申報不實；

3、公職人員受處罰後，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。

4、財產異常增加，而無正當理由未為說明、無法提出合理說明

或說明不實。

（二）處罰種類

原則上為行政罰（罰鍰）。對於有申報義務之人受處罰後，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，則施以刑罰。

七、申報資訊公開

（一）民眾可依法取得公職人員財產申報資料。

（二）取得方式：

1、受理申報機關（構）應將申報資料審核，彙整列冊，供人查閱。

2、總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，且應定期刊登政府公報並上網公告。

八、強制信託

（一）信託義務人

總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、公營事業總、分支機構之首長、副首長、直轄市長、縣（市）長。

（二）信託財產範圍

本人、配偶及未成年子女之下列財產：1、不動產。但自擇房屋（含基地）一戶供自用者，及其他信託業依法不得承受或承受有困難

者，不包括在內。2、國內之上市及上櫃股票。3、其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產。

（三）未採納「盲目信託」制度

貳、公職人員財產申報制度之檢討：施行成效及實施之爭議與困難

一、施行成效

（一） 自 2003 年以來，每年查詢比例皆已超過申報總人數的五分之一。

（二） 是否如實申報之爭議案件，除 2006 年突增至 6.08% 外，大致上呈現逐年下降之趨勢，且原則上在百分之五以下。

（三） 審議案件中裁罰比例相當高。

（四） 法務部裁罰決定受行政法院維持的比例相當高。

二、實務上之爭議問題

（一）問題：「間接故意」與「有認識的過失」之區分。

（二）實務上之基本立場

申報義務人未詳實查核債務情況即提出申報，即屬放任可能不正確之申報資料繳交至受理申報機關（構），難認有據實申報之確信，應可認定其主觀認知上對於上開可能構成行政違章之申報不實情事，具有預見其發生而其發生並不違背其本意之間接故意存在。

（三）實務上之新發展

1、於『間接故意』與『過失』不十分明確時，基於「有疑即利於被告」原則（in dubio pro reo），即應認定係過失行為。

2、一般公職人員通常不若從事商業之團體或公司，有協助其處理財務如會計師、記帳士等專業人員，故依申報法律規定進

行申報固屬義務，然難免因誤認疏漏或記憶不清，而發生申報不實之情形。

3、申報義務人與其配偶，本屬不同人格主體，且申報義務人亦不因須申報財產，而取得對配偶財產之查核權限，是以申報義務人無從以自己名義，對配偶往來之金融機構，進行查證，故對於配偶部分之財產申報，仍有賴配偶之配合及協力，此於衡酌申報義務人是否有不實申報之故意時，應綜合一切客觀事證及義務人之主觀意欲判斷，始為周全。

參、課題

一、申報義務人之範圍

（一） 關於指定申報制度

1、是否足夠明確而合乎法律明確性之要求？是否授予主管機關過大的權限？

2、受指定人如有不服，應如何救濟？

3、如果經調查有證據顯示其生活與消費超過其薪資收入，則有貪瀆之嫌疑，在此情形下不進行刑事調查，而以行政手段指定其申報財產，是否有違不自證己罪原則？

（二）現行申報法第 2 條要求代表政府或公股出任私法人的董事或監察人應申報財產之規定是否涵蓋面過廣，而有限縮範圍之必要？

（三）為了貫徹申報義務人配偶的財產狀況亦須透明的規範意旨，是否應直接規定有申報義務公職人員的配偶亦為申報義務人？

二、申報內容

（一）申報法第 5 條第 1 項之規定，是否周延？是否有必要仿效加拿大法制，增加一概括利益申報條款？

（二）同條項第 2 款所列財產無須申報取得或發生之時間與原因，在資產透明的要求上是否有所不足？

（三）最後，家庭成員之財產亦應申報者，現行法限於配偶及未成年子女之財產。此一家庭成員範圍是否過窄，而應擴及同財共居之父母、成年子女或兄弟姊妹？

三、申報的頻率與方法

是否應參考美國制度，對於財產、所得、負債等等項目，採行填報級距，而無須填寫確切數字之申報方法，以免申報義務人因漏報一兩筆小額財產，而輕易購成財產申報不實之違法行為？

四、申報程序

（一）受理財產申報之機關同時也是行政制裁機關，監察委員同時具彈劾與糾舉權，此種制度設計是否影響公職人員主動誠實申報的意願？

（二）是否宜修正「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第 10 條第 1 項之規定，只要有申報不實之疑義，即將可能不實情形通知申報人，由其決定提出說明或更正？

五、處罰

（一）於故意申報不實案件，「間接故意」概念應如何認定？

（二）申報配偶財產，如配偶不配合，申報義務人可否免責？

（三）在處罰程序上，如果公務員未及時申報，或申報不一致，是

否應先予告誡或要求說明？

（四）對於第二次申報不實者科以刑罰，是否有違比例原則？

六、申報資料公開

在我國有無必要全面性地將所有申報資料上網公開，方便大眾監督？

七、強制信託

（一）強制信託制度是否發揮預期功能？

（二）公營事業正副首長財產是否有強制信託的必要？

（三）強制信託費用得否由公費支出？

第三章　各國經驗歸納

第一節　國際治理架構

《聯合國反腐敗公約》自 2005 年生效以來，已成為世界反貪污工作的標準。《公約》提供了一套綜合性的標準、措施及規則供締約國引用，以加強打擊貪污的法例及規管機制[79]。我國雖非會員國，馬總統曾表示，可仿照我國處理聯合國「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」的模式，將此公約內國法化。總統認為，政府把國際公約和多邊條約轉換成國內法，可以讓國內的法律環境和國際接軌。反貪腐公約如果變成國內法，就可以有國內法效力，這對政府也會造成壓力，相信對國內反貪污環境的國際化，也很有幫助[80]。

《聯合國反腐敗公約》第 5 條、第 6 條、第 56 條，特別是第 8 條第五項關於公職人員行為守則的意義：「各締約國均應當根據本國法律的基本原則，酌情努力制定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報。」以作為我國檢討公職人員財產申報法的基礎[81]。

反貪腐公約第 2 條第 1 項定義「”公職人員”係指：1、無論是經

---

[79] 在2006年2月，《公約》對中國生效，並同時適用於香港特別行政區。請見香港「立法會研究為履行《聯合國反腐敗公約》所訂責任而制定的附屬法例小組委員會」意見，http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/sub_leg/sc57/papers/sc570713cb2-2465-1-c.pdf，最後瀏覽日：2010.05.02。

[80] 中央通訊社，「總統：思考將聯合國反貪腐公約轉為國內法」http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/090522/1/1i77l.html，最後瀏覽日：2010.03.11.

[81] ADB/OECD, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest, 2008, p. 3-9.

任命還是經選舉而在締約國中擔任立法、行政、行政管理或者司法職務的任何人員，無論長期或者臨時，計酬或者不計酬，也無論該人的資歷如何；2、依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能，包括為公共機構或者公營企業履行公共職能或者提供公共服務的任何其他人員；3、締約國本國法律中界定為“公職人員”的任何其他人員。但就本公約第二章所載某些具體措施而言，“公職人員”可以指依照締約國本國法律的定義和在該締約國相關法律領域中的適用情況，履行公共職能或者提供公共服務的任何人員。」

第 8 條規定公職人員行為守則，第一項明定「為了打擊貪污，各締約國均應當根據本國法律制度的基本原則，在本國公職人員中特別提倡廉正、誠實和盡責。」第 5 項進一步要求「各締約國均應當根據本國法律的基本原則，酌情努力制定措施和建立制度，要求公職人員特別就可能與其公職人員的職能發生利益衝突的職務外活動、任職、投資、資產以及貴重饋贈或者重大利益向有關機關申報。」第六項規定「各締約國均應當考慮根據本國法律的基本原則，對違反依照本條確定的守則或者標準的公職人員採取紀律措施或者其他措施。」由上述規定可知，聯合國反腐敗公約將利益申報視為避免利益衝突的重要工具。利益的申報包括兩種型態：

1、個人利益的一般性申報。

2、個案的利益申報。

財產申報與利益申報的區別非常重要。財產申報指涉的是具體的財務擁有狀態或利益，個別公職人員在做財產申報時尚未產生的具體利益，可能也在利益申報的利益範圍，例如公職人員是否為某個商業組織或社團的會員，或者其他類似的地位或功能，可能導致公職人員

在行使職權時無法公正超然，而受到某些動機的驅使，例如親屬所擁有的工作[82]。

根據聯合國毒品暨犯罪辦公室(United Nations Office on Drugs & Crime)對於反腐敗公約的技術指導說明[83]，依據本條對於公開體系的要求，締約國必須對於利益衝突作出一般性的規範。財產與利益的登記與公開必須確保以下幾點特別要求：

1、財產公開要包含公職人員所有收入與資產的重要類型。

2、由公開的形式可以對公職人員的財產狀況做年度比對。

3、如果可能，公開的程序應排除公職人員透過其他方式隱匿資產，而締約國卻無由知悉其狀況(例如透過海外或著由非居民握有其資產)。

4、 對於所有自然人與法人必須存在一個可靠的收入與資產控制體系－例如在稅捐行政機關內－以掌握與公職人員有關的自然人與法人之收入與資產狀況。

5、 公職人員有強烈義務說明或證明其收入來源。

6、 如果可能，公職人員不得申報不存在的資產，以免日後被利用作為正當化其無法說明之財富的基礎。

7、 監督機關擁有足夠的人力、專業、技術能力以及法律授權進行有意義的控管。

8、 對於違反規定者，存在著適當的嚇阻處罰規定。

在設計適當的避免利益衝突規範時，締約國必須特別注意：

---

[82] Quentin Reed, Sitting on the fence : Conflicts of interest and how to regulate them, 2008,p. 14.
[83] UNODCT Technical guide to United Nations convention against corruption, www.unicri.it/wwk/publications/.../Technical_Guide_UNCAC.pdf.

1、什麼樣的職位或活動被視為與特定公職不相容？

2、什麼樣的利益和資產應該申報(包括負債和債務)？

3、不同的職位是否已有不同的利益衝突規範要求？

4、 什麼樣層次的資訊及其細節應該申報(門檻)？

5、 申報應該以什麼樣的形式為之？

6、 誰驗證申報的資訊？

7、 雖有權檢視申報資訊?

8、 間接利益要申報到什麼樣的程度(例如家庭)？

9、 誰有義務申報(端視貪污的風險或者曝露於貪污的程度；端視驗證申報資訊的制度能力)?

10、如何執行申報義務以及由誰執行？

第二節　比較法的經驗

壹、規範架構

各個國家對於公職人員財產揭露應發揮什麼樣的功能各有不同，因此其法律要求的形式與結構也有差異。有些國家僅依靠傳統公務員倫理、有效的所得稅制以及資訊公開法制來對抗貪污，以及人民對政府的不滿，例如德國不另外制訂公務員財產申報法制[84]。有些國家將公職人員財產申報視為預防利益衝突(conflict of interest, COI)、提升政府透明的手段，因此財產申報以自願為基礎。有些國家的立法

[84] The U4 Anti-Corruption Resource Centre, Corruption and possible cures: National (local) anti-corruption strategies and policies, http://www.u4.no/helpdesk/faq/faqs2a.cfm#6 (accessed at 18.07.2010)

則將公職人員財產申報視為反貪污作戰、減少不法致富(illict enrichment)的一環，財產申報乃進一步揭露公職人員貪污行為的基礎，因此兩者規範緊密結合。有些國家則是混合兩者的功能[85]。在本研究計畫的標竿國家當中，美國和加拿大比較偏向以財產申報作為預防利益衝突的手段，而香港和新加坡則是以財產申報作為打擊不法致富的工具，兼具預防利益衝突的功能。根據國際透明組織的研究顯示，公職人員財產申報立法對於貪污的降低有顯著的貢獻，財產申報法施行時間較久的國家比起施行期間較短的國家貪污程度來的低。

財產申報法制可以透過幾種方式降低貪污。首先它可以讓公務員的財產在申報後受到監控，如果公職人員的財產有不尋常的增加或其生活與其收入不相符合，便可以要求公職人員對此作出說明。其次，經由財務狀況的申報，可以進一步知悉特定公職人員在參與具體決策時，是否會因為其財產利益而產生偏頗之虞，可以進一步要求其利益迴避[86]。對那些立意堅定要貪污的人，財產申報可能起不了什麼作用，但對於那些仍然在猶豫的人，財產申報可能會增加其「貪污的成本」，進而發揮預防其進一步決定貪污的作用。對奉公守法的公職人員而言，可以以財產申報為基礎自行要求利益迴避，以避免日後實際發生利益衝突時，對公職人員個人行政調查或刑事訴追的不必要困擾。再者，引進財產申報制度可以向人民宣示政府透明化的決心，讓人民覺得公職人員的財務狀況已經受到監控，利益衝突的情況已經受到管理。財產申報也是執法機關的重要工具，如果公職人員的財產有不尋常的增加或其生活與其收入不相符合，執法人員可以首先檢視其申報資料，申報不實便可以加以處罰，甚至進一步調查是否有貪污的情況發生。根據亞洲開發銀行/經濟合作暨發展組織，大多數亞洲以及環

[85] World Bank/UNDOC，Asset and Income declaration – Guide – Concept note , 2009, p.4.

[86] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.7, U4 Issue.

太平洋國家引進公職人員開了申報制度大多與反貪污、偵測不法致富的目的有關。[87]

根據世界銀行被偷竊財產返還計畫的最新研究顯示，財產申報制度設計師首先必須釐清立法的目的側重預防利益衝突，或者避免不法致富兩種理想類型(deal type)。強調後者的立法，在制度設計上必須引進措施查核申報的正確性，執行機關也必須要有足夠的調查能力發現不法致富的潛在訊號，或者財產申報本身的不尋常以及不實申報。強調預防利益衝突的模式則採取不同的取向，利益衝突指涉的是在某種狀況下，公、私人員可能利用其職務上的便利圖謀個人利益，但不必然如此。換言之，利益衝突的出現並非不當行為的指標，而只是可能不當行為的訊號。因此，在制度設計上，必須藉由規範釐清何謂利益衝突，並且透過全面性的說明與教育清楚地傳達給申報義務人。利益衝突模型在制度設計上強調公職人員於受財產申報受理機關之間的合作。其基本原則並非假定公職人員的不法行為，而是要幫助公職人員避免可能的利益衝突情況發生，或者進一步受到貪污的懷疑或調查。利益衝突的模型與不法致富的模型在制度特徵的設計上儘管有許多雷同之處，但兩者強調的重點與執行的方法仍有差異。不論國民所得高低，大部份的國家所採取的財產申報法制並非純粹的利益衝突模型或不法致富模型，而是兩者的混合模型[88]。混合模型的立法目標可以涵蓋更多議題，卻需要涵蓋更廣泛的立法架構，以及設計更精細的執行工具。尤其在執行機關的設計上可能要區別監督利益衝突以及避免利益衝突指導的行政機關，以及調查不法致富的機關，兩者分離可

[87] ADB/OECD, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries, Manila. 2006, P. 9 http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf, accessed on 10.03.2010; 南非洲國家博茨瓦納(Botswana)亦強調財產申報作為對抗貪府的重要工具，Declaration of assets － a pre-requisite for anti-corruption, http://www.gazettebw.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4527:declaration-of-assets--a-pre-requisite-for-anti-corruption-&catid=21:columns&Itemid=2

[88] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p.6.

以避免同一個機關兼具指導與執行角色的混淆[89]。

財產申報制度並非百利而無一害，主要的不利分為三點，包括增加行政成本、造成某些有能力的人不願因擔任公職人員而財產曝光，以及個人隱私權(某些國家稱為人格權，例如德國)的侵害。為了管理公職人員財產申報，行政部門勢必要投入相當的人力物力，申報的範圍越大，行政成本越高。許多實例也顯示，財產申報法制降低民眾進入公部門的意願。財產申報法制在 1960 年引進美國各州時，許多州立法及行政部門的公職人員寧願辭職也不願申報財產；2005 年，許多羅馬尼亞的法官也因為政府要求他們申報財產而辭退[90]。因此有論者主張，公職人員所申報的財產資料可能被唯恐天下不亂的媒體利用、甚至濫用，此乃財產申報制度的負面成本[91]。然而即使將政治市場(political market)和其他市場同等看待，提供政治市場的消費者(選民)更多關於交易貨品(政治人物)的資訊，將有助於政治市場效率的提升[92]。

美國在聯邦政府倫理法(the Ethics in Government Act, EIGA)於 1978 年公布之前，即有以公務員隱私權之概念，檢視州法規定公職人員財產申報制度是否違憲者，至於在政府倫理法施行之後，則僅見對於財產申報制度之細節進行評論，而不再有質疑強制申報制度是否合憲之問題。但加州最高法院曾於 1970 年判決，認為無限制地要求

---

[89] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.4-8.

[90] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.7, U4 Issue.

[91] Mackenzie, G. and M. Hafken. Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical? Brookings Institution Press (2002), p. 142.；Demmke C., Bovens M., Henokl T., van Lierop K., Moilanen T., Pikker G., Salminen A. Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union.

European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA) October (2007), p. 116

[92] Simeon Djankov et al., Disclosure by politicians, http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/Disclosure_Politicians_AEJAPP_FullPaper.pdf, accessed on 10.03.2010.

公職人員揭露財產之規定侵犯公職人員的隱私權而違憲(請見美國法制部份的說明)。德國向來重視由人格權衍生出來的資訊自決權(資訊隱私)，德國公務人員並無義務做財產申報。2005 年修訂的德國國會議員法(Das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages, AbgG)引進新的規定，要求國會議員必須申報其擔任國會議員之前的活動，以及擔任國會議員之後，本職以外的業外活動及收入，只要這些活動及收入有助於解明國會議員行使職權的利益聯結。申報之後將刊登在聯邦國會公報以及網站上供民眾查閱，違反申報義務者，國會議長可以行政處分，最高處以國會議員半年年薪的罰鍰。經國會議員向德國聯邦憲法法院提起憲法機關權限訴訟後，德國聯邦憲法法院第 2 庭以 4 票對 4 票判決起訴無理由，亦即新修訂的國會議員法並不牴觸德國基本法關於德國國會議員地位、個人資訊自決權、以及職業自由[93]。一項最新的研究顯示，德國上述新規定並未造成德國國會的不良影響，不僅律師與商人在國會的組成比例不變，立法品質也未受影響[94]。

此外，智利和羅馬尼亞法院也都曾判決，要求公職人員財產申報的法律並未侵犯憲法所保障的隱私權[95]。由於「隱私」的價值與概念因各國文化而不同，即使在西方的工業化國家，對隱私權保護的程度也有所不同。美國與歐洲國家對於隱私的保護即有顯著差異，後者在電子資料庫的保護上尤甚前者[96]。因此財產申報法制是否侵犯個人隱私權或者人格權，有必要放在各國到憲政文化背景下理解。

---

[93] BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. (1 - 389), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20070704_2bve000106.html

[94] Aaken, A., Voigt, S. Do Disclosure Rules for Parliamentarians Improve Political Outcomes? University of St. Gallen, University of Marburg, 2009。

[95] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.7, U4 Issue.

[96] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.8, U4 Issue.

總體而言，保護隱私權係財產申報法制必須考量的重要因素之一，但不能以隱私權的保護為理由而反對引進公職人員財產申報法制。國際透明組織的研究顯示，憲法有無明白規定公職人員財產申報義務，和一國的貪污程度並未有關連。然而，要成功並且有效地執行公職人員財產申報體系，法律體系必須對其清楚地界定並且規範。此項標準乃是以下其他標準的基礎，因為法律規範了資產揭露的程序。無論如何，財產申報法制的目的與相應的配套規定必須明確，才能避免法規自相矛盾，甚至申報義務人或執行者誤解立法目的而產生執法落差。國際透明組織的研究顯示，法令規定公職人員財產申報義務越久的國家，其貪污程度越低[97]。若能有完善的配套措施，公職人員財產申報制度確實也能發揮相當的反貪污功能，亦如梅德韋傑夫當選俄國總統後，掀起了「反腐風暴」，並將財產申報作為突破口之一，取得很好的成效[98]。

貳、公職人員的涵蓋範圍

有些國家要求所有公職人員必須申報財產，有些國家則更要求高階公職人員申報。根據公共問責機制的研究，所有高所得的國家都要求國會議員必須申報財產[99]，而無論所得高低，在 74 個國家當中，70%到 90%的國家要求部會首長必須申報財產。很顯然地，大部分國家在設計財產申報機制時，都考慮到部會首長所擁有的決策責任[100]。

圖 2：PAM 對於 74 國規定統計[101]

---

[97] 最近的研究再度肯定這一點，請見 Simeon Djankov et al., Disclosure by politicians, http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/Disclosure_Politicians_AEJAPP_FullPaper.pdf, accessed on 10.03.2010.

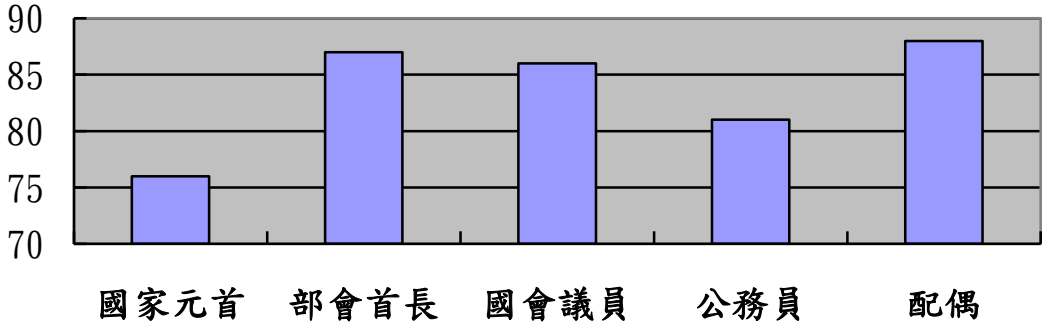
[98] http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-09/04/content_11995402.htm, accessed on 10.03.2010.

[99] 例如日本的「為確立政治倫理的國會議員資產公開法」，請見 http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO100.html。

[100] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.31.

[101] 圖表來源：Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009

PAM對於74國規定統計



根據亞洲開發銀行/經濟合作暨發展組織的研究顯示，許多亞洲以及環太平洋國家將公職人員財產申報視為反貪污的手段，藉以偵測公職人員是否可能不法致富，因此要求所有公職人員必須定期揭露其個人財務狀況，包括孟加拉、斐濟群島、印度、哈薩克、吉爾吉斯、馬來西亞、蒙古、尼泊爾、巴基斯坦、菲律賓、新加坡、萬那杜共和國(Vanatu)等國都是如此，柬埔寨的反貪污法令有類似規定。哈薩克甚至要求所有進行鉅額買賣的公民必須申報財產。另一方面，澳洲、中華人民共和國、印尼、日本、韓國、巴布亞紐幾內亞、泰國、以及越南只要求高階公職人員申報財產[102]。然而比較法的經驗顯示，若要求所有公職人員揭露其資產，勢必產生大量的細微資訊，要處理或驗證這些申報資訊的真偽非常困難並且費時費力。大部份的比較法文獻都建議，申報範圍應盡可能地侷限在高階的公職人員，以確保受理機關有能力充分地執行申報規範[103]。

世界銀行的研究顯示，在 74 個國家當中，大部份(80%)的國家都

---

pp.33.

[102] ADB/OECD, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries, Manila. 2006, P. 9-10, http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf, accessed on 10.03.2010.

[103] Mukherjee, Ranjana and O. Gokcekus. Officials' Asset Declaration Laws: Do they prevent corruption?
(2007), p. 325.

要求大部分公職人員做財產申報[104]。論者認為的這與政治人物的競賽有關，例如當某個國家發生高度引人注目的政治醜聞，民眾反貪污的情緒達到高點，政治人物便開始競飆，向人民展示其反貪污的決心，如果某各個主要政黨提議，公務人員體系最高兩個層級的公職人員必須申報財產，另一個主要政黨便會加碼最高四個層級的公職人員必須申報財產，最後的結果往往是最高 6 個層級的公職人員必須申報財產，甚至全部工作人員都必須申報財產。例如在美國加州，甚至連公共海灘的救生員都必須要申報其經濟利益[105]。

申報制度一開始僅涵蓋行政官員，但國際趨勢也開始擴及立法及司法人員申報財產。在 2008 年的世界銀行報告中，超過一百個國家要求立法者必須做某種形式的財產揭露。歐盟在 2007 年對其會員國的調查中，21 個會員國回答，有 18 個國家要求立法者申報、10 個國家要求法官必須申報[106]。

根據國際透明組織 2006 年的研究報告指出，在 16 個研究對象國家當中，有 7 個國家要求所有公職人員都必須申報其財產，然而這些國家的貪腐印象指數並未比其他九個更要求高階公務員申報財產的國家顯著的低。這意謂著高階公職人員貪污的降低對於其他公職人員有著強而有力的影響，高階的透明化可以預防行政貪污。反之，這可能意謂著中下階層公職人員的貪污對於貪腐印象指數的影響顯然不如眾所矚目的貪污事件。因此國際透明組織建議，與其要求所有公職人員申報財產，不如務實地承認內部稽核能力的有限，謹慎選擇申報範圍可能對於財產申報法實施的有效性更有幫助[107]。

---

[104] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p.34.

[105] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.11, U4 Issue.

[106] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.12, U4 Issue.

[107] Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus, Officials' asset declaration laws: do they prevent corruption? http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006

參、申報內容

一、何等種類/價值之財產必須申報？

綜合各國的申報法制，應申報的項目包含：所有來源的收入、資產、在營利或非營利事業的職位、負債、受贈禮品以及任何非公職來源的旅遊及與其他花費補貼。藉由這些資訊的揭露，得以勾勒出私人財產的圖像[108]。何等種類/價值之財產必須申報各國規定也有所不同，這和財產申報體系的目的，貪腐印象指數，國民所得水準和政治體系都有關係。儘管不同的文獻對於申報中內的細項有不同見解，但一些基本項目幾乎為所有文獻所同意：資產、負債、收入來源、以及利益衝突[109]。

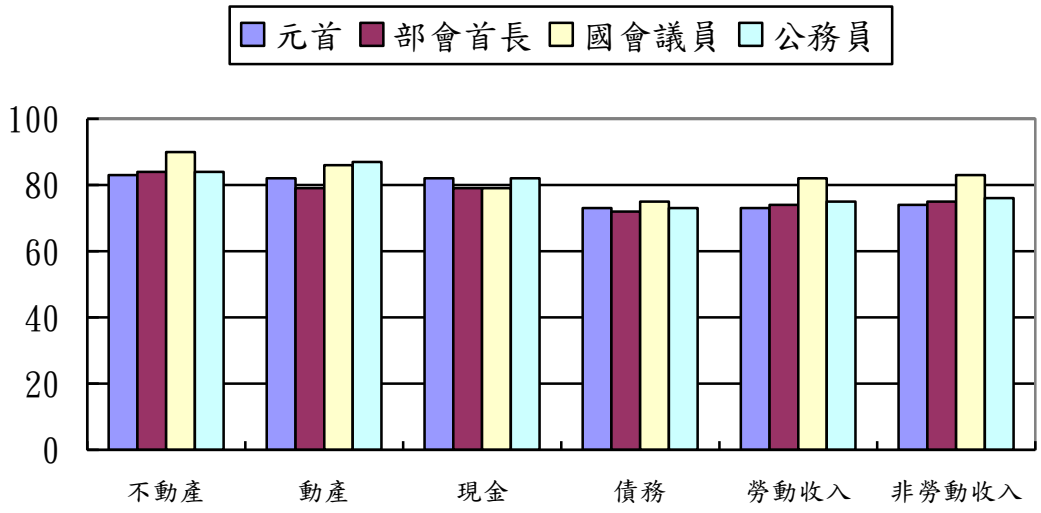
圖 3：各國申報內容統計圖[110]

[108] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.12, U4 Issue.

[109] Office of Government Ethics. Report to Congress Evaluating the Financial Disclosure Process for Employees of he Executive Branch and Recommending Improvements to it. OGE, Washington D.C. (2005) (Page: 7)

[110] 圖表來源：Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009 pp.36.

各國申報內容統計



為了減輕行政的負擔，許多國家係以一定門檻作為申報義務的開端。例如加拿大係以 10,000 加幣的資產為界；美國則是以一個會計年度中，從單一來源收取超過 285 美元的禮品為界。如此作法既可減輕行政負擔，也不會錯漏重要資訊[111]。不論申報的範圍如何，公職人員財產申報法制之成功的前提之一乃明確規範申報範圍，不容對於何謂完全與正確揭露財產有模糊的解釋與查核空間[112]。

上述何種資訊應該申報，也和財產申報法制的目的有關。如果申報法制的立法目的只是為了預防利益衝突，那麼揭露資產來源比揭露資產的價值還來的重要[113]。財產申報法制對於英國眾議院成員的管制即為預防利益衝突目的。當國會成員所擁有的股份超過在外流動股數的百分之十五，或是價額超過他們 1 年的薪水(在 2009 年是 95,000 英鎊)，則必須申報，同時也必需說明該公司所經營的業務[114]。如果採取預防不法致富的模型，財產申報的目的是為了要觀察官員財產變

[111] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.12, U4 Issue.
[112] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p.11.
[113] Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei. (2009), p. 24.
[114] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.12, U4 Issue.

化的狀況，資產或禮品的實際價值、外部行為的收入所得則都必須要被提供。香港便是使用財產申報法制監控公務員財富的第一個國家。在 1990 年的法律之下，公務員必須要週期性的申報其財產價值。如果廉政公署發現財產暴增，便可要求該公職人員說明，如果無法提出具有說服力的說明，則會構成「非法致富罪」。由於貪污事證較難以取得，處罰無法正確說明其資產價額的公務員，是較為直接的作法(請見以下關於香港的說明)。新加坡的所有公職人員不只要申報其財產、股票、投資，並且每年還必須申報並未負債(請見以下關於新加坡的說明)。

美國政府倫理局(The Office of Government Ethics)的研究顯示，如果貪污程度較低，則要求申報的項目會較少。如果財產申報的目的是要預防利益衝突，則財產來源－無論是資產、義務、收入或活動－的揭露就比財產數額的確定來的重要[115]。根據 Andrei Shleifer 等人的實證研究，某些數據顯示，申報財產來源比起申報收入數額與良善治理更密切相關[116]。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內？

為了避免公職人員利用家庭成員做為人頭隱匿資產，有些國家開始引入規定，要求公職人員分別申報及家庭成員的資產。配偶的薪資與財產是否需要申報，是一個相當具有爭議性的議題。認為配偶資產應申報的見解主要有二。第一，支持者認為夫妻財產根本不可能分開；第二，若將配偶排除在外，則規避法律的機率就會增高，例如股

---

[115] Office of Government Ethics. Report to the President and to Congressional Committees on the Conflict of Interest Laws Relating to Executive Branch Employment. OGE: Washington D.C. (2006).

[116] Simeon Djankov et al., Disclosure by politicians, p.5, http://www.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/files/Disclosure_Politicians_AEJAPP_FullPaper.pdf, accessed on 10.03.2010.

票或不動產可以登記在配偶名下。反對者則認為這樣的作法將侵害配偶的隱私權[117]。世界銀行的研究顯示，在 74 個採取財產申報的國家當中，有 88%的國家要求必須申報公職人員的配偶薪資與財產[118]。

肯亞、坦桑尼亞、烏干達、以及奈及利亞甚至要求公職人員必須分別申報其配偶與子女的資產[119]。泰國以及越南也要求具有申報義務公職人員必須申報及家庭成員的財產狀況[120]。這些不同的規定乃是公職人員財產申報不同功能的結果。強調預防利益衝突的立法可能更要求有可能濫用公權力的公職人員申報財產；相對地，在人民認為貪污比較橫行的國家，立法者可能會強調利用財產申報以揭露不法所得，因此會要求更為廣泛地財產申報。然而根據研究顯示，人民所認知的貪污程度和公職人員揭露其財產的範圍兩者之間並無顯著關連。然而如上所述，要求所有公職人員申報財產固然陳義甚高，卻必須面對缺乏人力與技術支援，其結果常常是產生了一堆無用的資訊公會以及無效的財產申報體制。對非洲國家的財產申報制度之研究結果顯示，集中要求一定層級以上或者可能被拔擢的公職人員申報財產比較可取，因為他們不法致富的可能性比較高[121]。

---

[117] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.11, U4 Issue.

[118] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p.33.

[119] Chêne, Marie. African Experience of Asset Declarations. U4 Helpdesk, Transparency International (2008) (Page:4)

[120] ADB/OECD, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries, Manila. 2006, P. 10, http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf, accessed on 10.03.2010.

[121] Chêne, Marie. African Experience of Asset Declarations. U4 Helpdesk, Transparency International (2008) (Page:3)

肆、申報的頻率和方法

一、申報的頻率

各個國家在考慮公職人員申報財產的頻率時常常考慮以下因素：取得公職人員財產狀態即時資訊的需求、避免不恰當和窒礙難行的申報義務以及隨之而來的公職人員違法風險[122]。在申報頻率和方法的制度選擇上可以有 3 種基本模式。最常見的就是第 1 種模式每年固定申報，或者如約旦法律規定每 2 年申報 1 次。第 2 種模式則較少國家採取，亦即動態申報，當公職人員的財產狀態有顯著改變時，必須在個案中動態申報。第 3 種模式則為在許多非洲國家中所採行，公職人員進入政府部門服務時必須做第一次申報，離開政府部門時則必須作第二次申報。定期申報通常和公眾揭露制度相結合，動態申報以及第 3 種模式所採行的申報資料則通常不對大眾揭露。這 3 種模式的混合也不能被排除。

二、可以使用電子申報嗎？

創造一個使用者友善的申報體系不僅有助於主管機關對申報內容的查核，還可以減少人力的使用，避免不實申報或不完整申報所造成的遲延，降低行政費用。現代電腦資訊科技所提供的電子申報表格很明顯的有助於財產申報體系效率的提升。許多國家已經採行電子申報，有些國家則礙於技術障礙仍然無法採取電子申報[123]。

---

[122] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.11-12.
[123] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.20 年 0.

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公務員的資產申報？

在受理財產申報機關的組織架構安排上，各國的差異性頗大。有些國家設立獨立管制機關掌理，有些則交由公務人員委員會或者其他人事機關受理。有些國家將財產申報的不同行政任務分由不同行政機關加以管理，有些則否[124]。

在各國的不同制度設計中，可以發現一個共通的制度設計，亦即立法與司法的部門的財產申報和行政部門是分開的。主要的理由是為了要保持權力分立。由於立法與司法機關擔心，如果他們從屬於他們掌控之外的機構，則將會影響他們的獨立性。立法與司法機關的申報管理都非常簡單，因為涉及的人員不多。司法部門典型的是由司法委員會或其他類似的管制機關以監督法官們的申報；立法部門則由國會倫理委員會或國會議長下的機關負責[125]。

由於行政部門的公職人員人數眾多，負責財產申報的機構組織通常很複雜。財產申報的管理涉及執行下列五項不同的任務[126]：

1、申請表格管理(受理與審查申報表格、通知未申報者)。

2、申報的訓練及諮詢。

3、利益衝突的審查。

4、查核申報內容。

---

[124] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.14, U4 Issue.

[125] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.15, U4 Issue.

[126] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.15, U4 Issue.

5、對於違反者的調查與起訴。

在前 3 項任務的履行中，行政機關扮演的是諮詢以及協助公職人員的角色。而最後兩項任務的履行則屬於執法任務。前三者通常由單一機關執行，且有別於後兩者的執行機關。某些國家將受理申報機關與執行機關合而為一，是同一機關扮演諮詢以及執行的角色。這麼一來會使公務員面對是否涉及利益衝突的疑問時，較不願意上前諮詢，因為他們會害怕諮詢機關轉身變成為直接執行機關處罰他們。因此在強調預防利益衝突的法秩序當中，申報機關與處罰機關分離也有助於避免組織的職權衝突，避免受理財產申報機關與警察機關及訴追機關產生扞格。美國聯邦政府便是採取資訊與受理財產申報機關與執法機關分離的作法，以政府倫理局為申報機關，執法問題則交由犯罪追訴機關以及行政機關(處理較輕微的違法)[127]。亞洲開發銀行/經濟合作暨發展組織也認為，受理申報財產機關應與執法機關分離，「警察和社會工作者的角色不應混淆」[128]。

二、倘若公務員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否發可出提醒函或要求對申報作出澄清/解釋

世界銀行針對 87 個國家研究顯示，大部份的國家傾向於利用行政罰鍰或其他行政制裁方式來處罰不申報或申報逾期，對於申報不實則傾向利用刑事制裁。對於申報不完整，大部份的國家都會賦予申報義務人補充申報的機會。蒙古的經驗具有相當的啟發性，如果公職人員未能及時申報其財產，他們有機會說明為何遲延申報。若有正當理由，被短暫停職的公職人員將馬上復職。然而若其遲延申報被視為刻

[127] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.15, U4 Issue.

[128] ADB/OECD, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest (2008),p.42.

意為之或者被停職之公職人員依然故我、拒不申報，則該公職人員將被免職[129]。

三、申報內容如何查核

申報內容的查核對於公職人員財產申報體制能否運作成功非常重要，也經常是最難成功的一環。如果無法監督和查核申報資料，則財產申報只是徒具儀式意義而已。財產申報的主要目的如果是預防利益衝突，則申報內容的查核目的主要是為了幫助公職人員避免潛在的利益衝突發生。財產申報的主要目的如果是為了偵測不法致富，則申報內容的查核目的主要是為了偵測已經發生的盜取國家資產因而不法致富的情形。不論主管機關如何積極查核申報內容，很難針對每一筆申報內容進行查核，因而根據風險範疇對於申報資料進行抽樣查核，以建立可靠的偵測威脅，有助於防止公職人員貪污的發生。風險範疇可能包括公職人員的層級、公職人員服務的機關及其職務[130]。

有些人認為，查核機制僅能防君子而不能防小人，對於狡猾的貪污公職人員而言，查核不發生任何作用。然而經驗顯示，此種說法誇大其詞。再怎麼狡猾的公職人員經常在財產申報當中，不經意地或不智地揭露其違法行為。透過財產申報所顯現出來的不規則性或不一致性能夠對於有經驗的查核人員發出警告訊息，如果查核人員能夠進一步地要求澄清或說明，往往可以發覺違反行政倫理或刑事犯罪的行為[131]。值得注意的是，電子申報體系無法完全取代人工查核。電子搜索固然可以以找出值得進一步檢查的申報資料，但無法查核非數字資料的正確性，例如車子的種類。因此最好的方式便是結合電子差與人工監督[132]。

---

[129] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, p.80.
[130] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.12
[131] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.12-13.
[132] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.20-21.

國際透明組織的報告顯示，貪腐印象指數的水準和查核機制有明顯關聯。某些國家要求，每位公職人員申報的資料都必須由受理申報機關加以查核，而在其他國家，只有當針對申報者有貪污的指責時，才加以查核。結果顯示對申報財產全面查核的國家，其貪污程度較低。

陸、違反之處罰

對申報逾期或申報不實者，必須給予某種形式的制裁，已經成為財產申報法制成功不可或缺的要素之一。聯合國反腐敗公約第 8 條第 6 項也明白要求，締約國必須對於違反財產申報相關規定者給予制裁(見上述)。國際透明組織 2006 年的研究報告甚至指出，財產申報法允許對於違法官員加以刑事訴追的國家，其貪腐印象指數比其他國家還要來得低[133]。處罰的行為態樣主要分為兩類：第一類是申報逾期或不申報，第二類是申報不實或申報不完整。比較法的經驗顯示，某些國家強調第一類行為的制裁，而某些國家則強調被第二類行為的制裁。但無論如何，申報不實必須加以制裁，否則財產申報制度將淪為徒具形骸，沒有人把它當一回事。制裁手段包括行政制裁和刑事制裁。行政制裁可能涵蓋記過、罰鍰、停職與免職。例如在俄國, 如果官員拒絕向有關機構提供收入和財產情況，將面臨被開除公職的懲罰[134]。某些國家的行政制裁可能帶有涉及個人名譽或政治成本的方式，例如公布不遵守財產申報規定的公職人員姓名，或者將是否遵守申報規定連結到公務人員的考績。世界銀行在 2009 年舉辦的一項專家座談會中，許多與會專家認為，將公職人員的個人聲譽連結到財產申報是確保執行最有效的方式。實際的作法包括兩種方式。第一種是預防的方

---

[133] Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus, Officials' asset declaration laws: do they prevent corruption? in: Transparency International, the Global Corruption Report 2006, P.327.

[134] 新華網專稿：國外官員財產申報制度透視 http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-09/04/content_11995402.htm ，最後瀏覽日：2010.03.10。,

式，透過公職人員的上級長官提醒公職人員申報財產。第二種機制則是將某個單位公職人員是否依法申報財產於整個單位的評價聯結在一起[135]。

以聯合國公職人員財產申報為例，每年的申報期限是 3 月 1 日到 3 月 31 日。2007 年申報的比例為 92%，這還是聯合國倫理局努力與每個公職人員溝通的結果。2008 年聯合國倫理局改變做法，不再與個別公職人員溝通，但是直接通知各部門首長，在其領導的部門中有那些人尚未申報，由各首長負責督導其申報，結果申報比例高達 99.17%。在芬蘭，行政首長 4 分之 1 的管理績效是依據該首長在組織中所創造的倫理環境而定，其中當然也包括其所領導的單位中的公職人員是否依法申報財產。在紐約市，未申報或申報逾期財產之公職人員，除了必須接受罰鍰之外，在其依法申報之前，無法領到其薪資支票[136]。

在制度設計上重要的是制裁的有效性，及時而公平的制裁可能比嚴厲的處罰來的重要。世界銀行針對 87 個國家研究顯示，大部份的國家傾向於利用行政罰鍰或其他行政制裁方式來處罰不申報或申報逾期，對於申報不實則傾向利用刑事制裁[137]。

圖 4：不同類型公職人員違法的制裁規定比例統計圖[138]

[135] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.133.
[136] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.134.
[137] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.14.
[138] 圖表來源：Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009 pp.39.

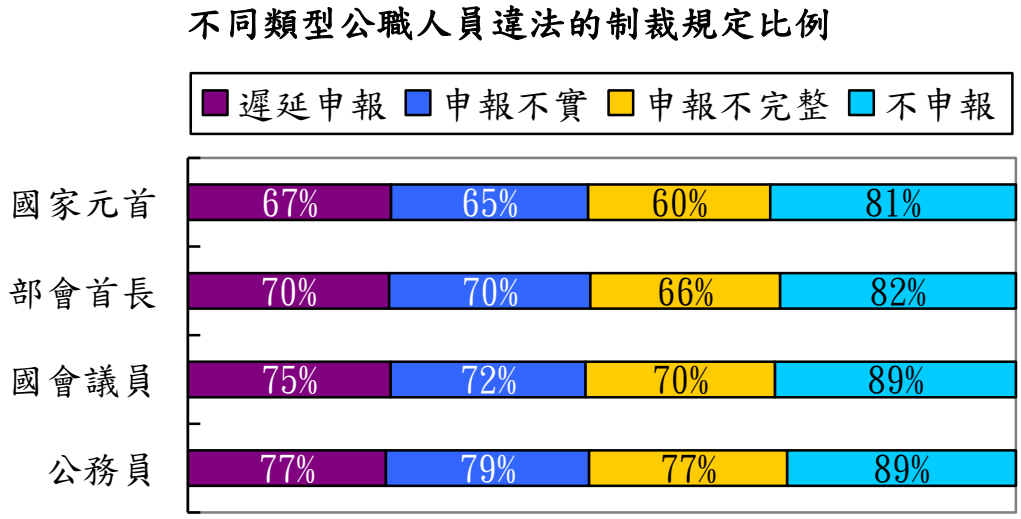
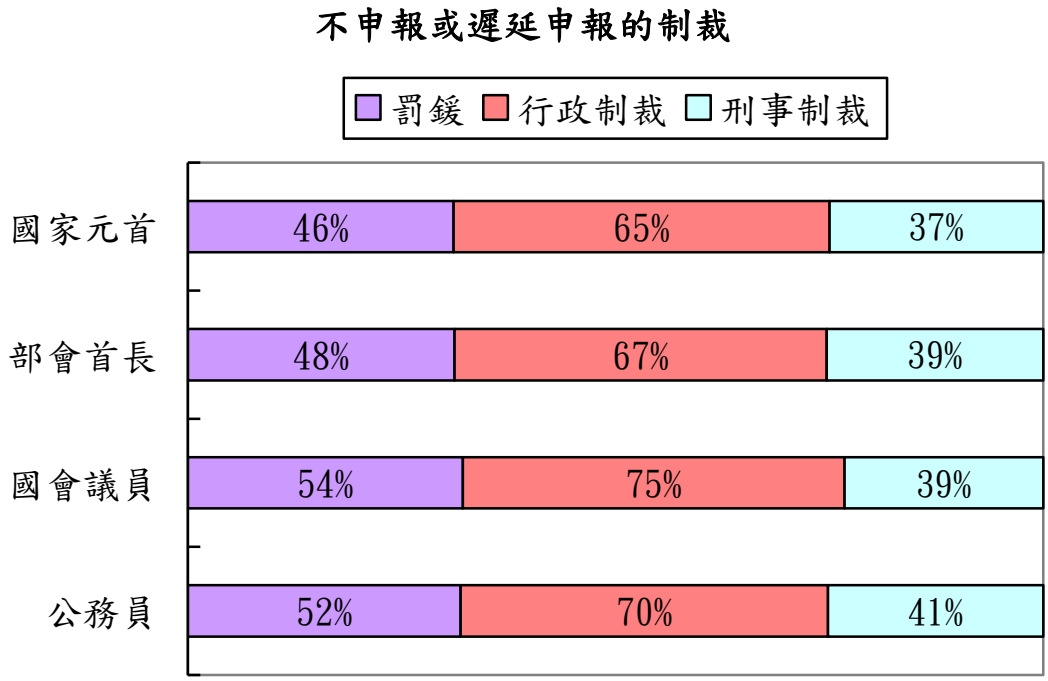


圖 5：不申報或遲延申報的制裁統計圖[139]



一般而言，在申報制度設計的主要目的如果是在預防與偵測不法致富，該體系必須建立在刑事制裁與嚴厲的行政制裁上，以確保即時而真實的申報。如果制度設計的主要目的是在預防潛在的利益衝突，

139 圖表來源：Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009 pp.39.

則該體系的運作必須依賴主管機關以及申報義務人的相互合作。對不實申報施以嚴厲的行政制裁甚至刑事制裁固然恰當，但制裁工具的運用不能阻撓主管機關與申報義務人的溝通[140]。

柒、申報資訊公開

在比較法上，公務人員申報的財產可能須向大眾公開(公眾揭露)或者不向大眾公開(保密式揭露)。採取申報財產公開制度的國家強調政府透明化，以及透過公眾來檢驗公職人員是否有利益衝突甚至貪污的情形發生。採取申報財產不對大眾公開的法制則強調公職人員或其他申報義務人的隱私權。保密式揭露可以向反貪污機關、最高主計機關或其他政府機關為之。向大眾公開則可以由受理申報機關主動在新聞紙或網路上公開；或者採被動公開方式，由民眾申請後公開。例如在美國，民眾如果要查閱參議員的申報財財產資料，必須要本人到一個特定機關，出示身分證明並且簽名。

文獻上有認為，財產申報制度能否成功和大眾能否取得公職人員財產申報資訊有關。國際透明組織的實證研究顯示，採取大眾公開的國家貪污程度比較低，如果採取大眾公開再加上有效的查核申報資料，與貪腐印象指數的改善有顯著關聯[141]。申報資料可以使大眾對公職人員的財產狀態透明化，有助於他們在公職人員選舉時做出投票決定。大眾若能取得申報資訊將有助於查核申報內容，提昇財產申報制度的公信力。根據世界銀行的比較研究顯示，有些國家相當依賴非政府組織(NGO)或大眾傳播媒體檢驗公職人員的生活方式，以補充執行機關在人力與物力上力有未逮之處。例如菲律賓的公職人員財產申報主管機關和非政府組織(NGO)建立合作關係，藉由非政府組織的力量

[140] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.16.
[141] Mukherjee, Ranjana; Gokcekus, Omer. “Officials’ Asset Declaration Laws” Do they prevent corruption? (2007), in: Transparency International, the Global Corruption Report 2006, P.327.

檢驗公職人員的生活方式，藉以發現公職人員是否有不法致富的情形[142]。然而世界銀行的研究報告也提醒，大眾的審查無法取代主管機關有效的監督與查核。倘若欠缺有效查核申報內容機制，則大眾查核機制不僅無法提升財產申報制度的公信力，甚至在曝露該制度的缺失之後，可能降低民眾對於政府責任的信心[143]。

採取保密式揭露的前提必須受理申報機關在政治上保持中立，並且獲得公民的信任，這兩項前提在很多國家都無法達成。縱使是老牌的民主國家美國，1970 年代之前聯邦政府的高階公務員只須向其聘任機關揭露財務狀況，但由於水門事件的爆發，導致民眾對政府信任的危機，之後高階公務員便必須向大眾揭露其財務狀況。公眾揭露經常可以發揮防腐的作用，例如香港的例子。反對公眾揭露的主要提出兩個理由。第一個便是對公職人員或/及其家屬隱私權的侵害。關於這個問題我們已經在上面討論過。在某些犯罪與暴力比較猖獗的國家，則有論者會提出第二個理由，亦即一旦犯罪分子知悉某各公職人員擁有相當財富，則該公職人員或其家屬很有可能成為犯罪分子綁架的對象，因此哥倫比亞和海地都不願採取公眾揭露的模式[144]。

基於上述考量，許多國家在公眾揭露和保密式揭露兩個制度之間採取折衷模式。例如在美國只有高階公職人員必須向公眾揭露其財產狀態，其他 90%的公職人員則僅須向其僱用機關揭露其與資產。加拿大則採取僅向公眾揭露部分資訊，其餘資訊保密模式。加拿大的國會議員必須向國會倫理長報告其財務狀況，包括超過加拿大幣 10,000 元的信用卡債務，國會倫理長則僅在網站上發布國會議員財產的摘要

[142] ADB/OECD, Anti-Corruption Policies in Asia and the Pacific: Progress in Legal and Institutional Reform in 25 Countries, Manila. 2006, P. 10, http://www.oecd.org/dataoecd/32/31/36832820.pdf, accessed on 10.03.2010.
[143] Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, pp.9-10.
[144] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.7, U4 Issue.

狀況，但不揭露其數額。第三種模式則為玻利維亞所採取，玻利維亞的公職人員必須向審計長提出包括其收入、資產以及負債的財產狀況說明，但只有資產總額向大眾公開，細節並未公開。依照玻利維亞的法律，公民若能顯示其有需要知道公職人員的財產細節，則可以要求全部公開。墨西哥則採取第四種模式，其財產申報體系可以將公職人員申報的財務狀況分為兩類聲明加以處理，一類是包含鉅細靡遺的財務資訊，必須向監督機關申報。另一類的資訊則相對有限，但此類資訊必須向大眾揭露，以方便民眾了解公職人員的收入來源與財務狀態[145]。

在 1 份 2006 年世界銀行的報告中指出，在 149 個國家當中，有 43 個(30%)國家並不要求申報財產。至於剩下的 106 個國家當中，僅 1/3 要求對公眾公開，其他 2/3 只要求向政府部門揭露其財產[146]。國際透明組織的研究顯示，要求公眾公開的國家其貪污程度比起僅要求保密式公開的國家來得低。亞洲開發銀行/經濟合作暨發展組織建議，藉由財產申報向大眾公開，可以增強人民對政府的信賴，同時新聞從業人員以及 NGO 也可以檢驗申報資料的正確性[147]。

根據 A. Shleifer 等人的研究顯示，因為媒體報導財產申報不實，有超過 20 個國家以上的國會議員受到嚴厲的批評或者國會懲戒，甚至導致議員去職。例如波多黎各的議員作為參議院副議長，在其財產申報中，無法解釋為何他能夠以 5 萬美金買到 35 萬美金的第 2 棟房子，因而被迫去職。阿根廷的經濟部長 Felisa Miceli 在其辦公室中的

---

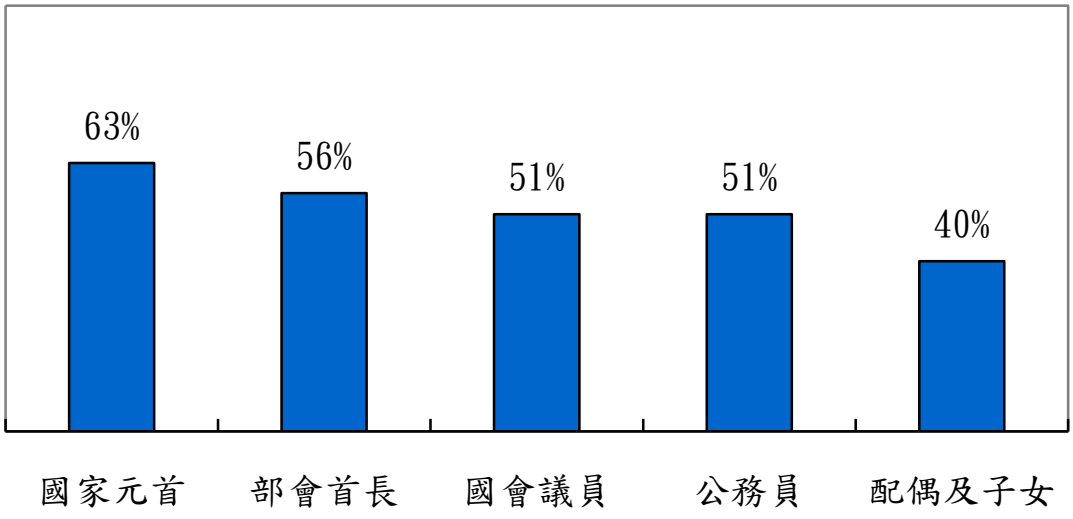
[145] Kossick, Robert. Mexico's Declaranet System: Enhancing Public Sector Efficiency, Transparency & Accountability through the Automation & Disintermediation of the Patrimonial Declaration Process (2002).

[146] Richard Messick, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, p.17, U4 Issue.

[147] ADB/OECD, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest (2008), p. 42.

私人浴室中被發現一個裝有美金八萬塊的信封,但由其申報的財產資中，無法解釋這筆錢從哪裡來，也被迫去職。在南非，許多知名的政治人物，包括曼德拉的前妻 Winnie Mandela 都被逮到資產遠超過其申報的數額，因而被迫下台，甚至有的還因此銀鐺入獄。在英國，有兩個工黨的國會議員 Mo Mowlam 以及 Bob Wareing 未申報其擔任國會議員以外的利益並且提供了不實資訊因而受到質疑，前者受到輕微告誡，後者則被國會停權[148]。

圖 6：財產申報向大眾公開的比例統計圖[149]



捌、強制信託

綜觀各國的經驗，財產信託乃是避免公職人員陷入利益衝突的手段之一。美國、加拿大、香港和新加坡都是在預防利益衝突的架構之下對於公職人員的財產應否信託加以規定。根據經濟合作暨發展組織(OECD)管理公共服務利益衝突的指導綱領，利益衝突被定義為「公

[148] Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes and A. Shleifer (2009),p. 3-4.
[149] 圖表來源：Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009 pp.43.

職人員的公共義務以及個人私益之間的衝突，在這個衝突當中，公職人員的個人私利可能會不當的影響公職人員履行其公共義務與責任」[150]會引發利益衝突的個人私利並不限於公職人員的財產利益，還進一步包括公職人員個人的有形、無形利益，例如公職人員在某些組織（包括所謂的非政府組織或者非營利性組織）當中的地位。

根據加拿大發展出來的概念，公職人員的個人利益衝突還可以進一步細分為外觀上(apparent)的利益衝突、潛在的(potential)利益衝突以及真實的(real)利益衝突：

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

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

3、潛在利益衝突則是指，公職人員的個人私益在未來可預見其影響公職人員履行其公共義務或者責任，儘管目前尚未發生影響[151]。

以上 3 種利益衝突的概念區分在現實操作上並不容易清楚劃分，

[150] OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, http://www.oecd.org/dataoecd/31/15/36587312.pdf, last visit: 15.07.2010.

[151] ADB/OECD, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest, 2008, p. 48; Treasury Board of Canada Secretariat, Apparent conflict of interest, http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/aci01-PR-eng.asp?printable=True (access at 15.07.2010).

但足以作為制度設計的指導理念。

根據美國法的規定，高階公職人員必須向大眾公開財產狀態，以確保民眾信任這些高階公職人員的行為符合倫理標準。美國法同時規定，若公職人員自願將其財產交付加重的盲目信託(qualified blind trust)，則得以免除向大眾公開財產狀態的義務。但是對於民選公職人員，亦即國會議員、副總統以及副總統而言，向大眾公開財產是避免利益衝突的主要方法[152]。

某些財產的存在對於公職人員履行其公共義務以及履行責任若已經構成外觀上的或潛在的利益衝突，甚至真實的利益衝突，避免利益衝突的方法包括[153]：

一、公職人員迴避參與研發利益衝突的政府活動。

二、如果迴避在現實上有困難，而且該利益衝突相當微小，或者經判斷不太可能發生利益衝突，則公職人員在取得適當監督機關的事先許可後可以繼續參與該政府活動。

三、如果前面兩種選項都不可行，則直接將財產出售也可避免利益衝突。

四、在某些情況下，直接出售財產也會對公職人員造成其所不願承擔的損失，或者在現實上有困難，例如該公職人員擁有龐大的財產，不容易在短時間內處理。若法律強行規定，公職人員必須在有潛在的利益衝突或真實的利益衝突時，出售其引發利益衝突的財產，很容易造成許多有錢人裹足不前，不願擔任公職人員。此時盲目信託便成為出售財產的替代選

[152] Jack Maskell, The Use of Blind Trusts By Federal Officials, 2005, p.2-3.
[153] Jack Maskell, Entering the Executive Branch of Government: Potential Conflicts of Interest With Previous Employments and Affiliations, http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31822.pdf (access at 15.07.2010)

項。美國、加拿大、香港、新加坡、紐西蘭、英國都有這樣的規定[154]。

2005 年 11 月南韓修改公務人員服務倫理法，公職人員除了財產登記以及公開之外，高階公職人員還必須將其股票交付盲目信託，此項規定之 2006 年 6 月生效。根據新法，在財政部與經濟部或其他金融監督管理機關任職之四級以上高階公職人員，若擁有股票市值超過 3 千萬韓圜（約相當於 30,000 美金或者 1,000,000 萬台幣）以上，必須出售其股票或將其交付盲目信託，受託銀行必須在 60 天之內，將逾越規定的股票加以出售，交付信託之公職人員並不知道受託銀行如何處分其股票，成為韓國特有的「股票盲目信託制度」(blind stock trust system)。韓國官員與學者將此次改革視為韓國從壓制型的反貪腐體制轉向預防性反貪腐機制。韓國總統、總理、國會議員以及其他高階公職人員總共大約 5,800 人都必須受到此項規定的管制[155]。

對盲目信託主要的批評在於，一旦交付盲目信託便有藉口不公開，然此種信託並不「盲目」，亦即信託人（公職人員）總是可以透過各種方法迴避法律的規定，和受託人（銀行、資產處理公司或者律師）進行溝通，甚至直接下達指令，處理其信託財產。由於交付信託後的財產處分表面上已經和信託人無關，但交易後的利益仍歸信託人享有，使得利益衝突得到完全合法化。不僅美國詹森總統和共和黨國會議員 Bill First 假信託、真指示備受批評（詳細請見本研究報告美國

[154] CONFLICTS OF INTEREST AND ETHICS IN GOVERNMENT, http://www.democraticdevelopment.ca/documents/CountryComparisonMemo.pdf (access at 15.07.2010)

[155] Transparency International Country Study Report - Republic of Korea 2006, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/nis_korea , p.24 (access at 15.07.2010); Government at a Glance 2009 Country Note: KOREA, http://www.oecd.org/dataoecd/63/9/44338096.pdf (access at 15.07.2010); Gae Ok Park , Korea's Policies and Instruments to Manage Conflicts of Interest Enforcement of the blind trust system, http://www.oecd.org/dataoecd/5/9/39368038.pdf (access at 15.07.2010).

法部份)，英國紐西蘭也都有「盲目信託其實不盲目」爭議發生[156]。英國前首相布萊爾在擔任首相之後也將其財產交付盲目信託，然而其後的發展卻令人失望，布萊爾的夫人雪莉女士竟然對受託人下達指示，以在布里斯托爾(Bristol)以每間住宅各約 25 萬英鎊的價錢，一共購入了兩間住宅[157]。2008 年世界金融危機爆發之後，儘管當時美國聯邦財政部長鮑爾森已經將其財產交付盲目信託，世人還是對其潛在的利益衝突相當質疑，鮑爾森出身於華爾街備受爭議的投資控股公司 Goldman Sachs，鮑爾森拿著大把大把的納稅人血汗錢當作救市基金，而最直接的受益人之一正是 Goldman Sachs（包括他昔日的老同事)，鮑爾森下台之後又將回到華爾街股市，更何況鮑爾森的信託財產當中也包括大量的 Goldman Sachs 以及其他基金股票，縱使交付盲目信託，鮑爾森的救市行為也將使自己直接受益[158]。

第三節　本章摘要

一、《聯合國反腐敗公約》第 5 條、第 6 條、第 56 條，特別是第 8 條第 5 項對於公職人員應避免利益衝突，並進一步要求財產與利益申報的規定，可以作為我國檢討公職人員財產申報法的基礎。

二、世界各國制訂公務人員財產申報法制目的不完全相同，有的側重預防利益衝突，提升政府透明，因此財產申報以自願為基礎。 有

---

[156] Key Dismisses Blind Trust Accusations, http://topnews.net.nz/content/24445-key-dismisses-blind-trust-accusations, last visit: 28.07.2010.

[157] Lord Mandelson facing questions over 'blind trust' investments, http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/labour/4981114/Lord-Mandelson-facing-questions-over-blind-trust-investments.html (access at 15.07.2010); Blairs buy two Bristol luxury flats, http://bristol.indymedia.org/article/2398 (access at 15.07.2010)。據報導，「現時要求布萊爾進行一場 90 分鐘演講的收費約為 25 萬鎊，邀請他演講的輪候名單，最長的需要排兩年。」http://www.sinchew-i.com/commentary/node/7549 (access at 15.07.2010)。

[158] Paulson's Conflicts Of Interest Spark Concern, http://www.huffingtonpost.com/2008/09/22/paulsons-conflicts-of-int_n_128476.html (access at 15.07.2010)

的則強調預防不法致富，將財產申報視為反貪污作戰的一環、財申乃揭露公職人員貪污行為的基礎。大部分國家則採混合類型。根據國際透明組織研究，財申與貪污的降低有顯著關連。世界銀行的研究則強調，財申度設計必須釐清立法目的，因兩者配套措施並不相同。

三、強調偵測不法致富的國家，常要求所有公職人員申報財產。大部份的比較法文獻建議，申報範圍應侷限在高階的公職人員。大部份的國家要求大部分公職人員做財產申報。論者認為，這與政治人物的競賽有關。國際透明組織研究顯示，要求所有公職人員都必須申報其財產的國家，其貪污印象指數並未比其他國家顯著的低。

四、申報內容：申報項目和財產申報體系的目的、貪污印象指數、國民所得水準和政治體系有關係。對於預防利益衝突，揭露資產來源比揭露資產的價值還重要。如果貪污程度較低，則要求申報的項目會較少。

五、申報的頻率和方法：各國在考慮申報頻率時常基於以下因素：取得公職人員財產狀態即時資訊的需求、避免不恰當和窒礙難行的申報義務以及隨之而來的公職人員違法風險。電子申報有多重優點，有助於財申制度的落實。

六、申報程序：各國基於權力分立，立法與司法部門的財產申報和大多和行政部門分開。側重預防利益衝突的國家，常將受理申報機關與違法處罰機關分離。對於申報不完整，大部份的國家都會賦予申報義務人補充申報的機會。申報內容的查核乃財產申報體制能否成功的關鍵。國際透明組織的報告顯示，貪腐印象指數的水準和查核機制有明顯關聯。

七、違反之處罰：對於違反財申之公職人員有效而公平的制裁，比嚴厲的處罰來的重要。世界銀行研究顯示，大部份的國家傾向於利用行政罰鍰或其他行政制裁方式來處罰不申報或申報逾期，對於申報不實則傾向利用刑事制裁。

八、申報資訊公開：申報財產公開有助於政府透明化，預防利益衝突甚至貪污。但會限制申報義務人的隱私權。國際透明組織研究顯示，採取大眾公開的國家貪污程度比較低，若再加上有效的查核申報資料，其貪污程度的降低非常顯著。

九、強制信託：財產信託乃是避免公職人員陷入利益衝突的手段之一。依美國法規定，若公職人員自願將其財產交付加重的盲目信託，則得以免除向大眾公開財產狀態的義務。對盲目信託主要的批評在於，一旦交付盲目信託便有藉口不公開，然此種信託並不「盲目」。

第四章　美國公職人員財產申報法

第一節　導論

美國為世界上第一個民主國家，惟實施政黨政治之後，美國亦成為典型政黨分贓政治之國家，國民對政府普遍存在不信任感。1970 年代又發生舉世聞名的政治醜聞案「水門事件」(Watergate Scandal)，當時共和黨總統候選人尼克森的競選團隊，以非法手段於 1972 年 6 月 17 日凌晨，潛入民主黨設在水門大廈的競選總部，竊取敵對陣營競選機密文件，案發後尼克森雖然當選連任，但國會亦對本案進行調查，並醞釀彈劾總統，最後導致尼克森辭職下台，由副總統福特繼任總統[159]。然而紛擾 2 年多的水門案，並未隨著尼克森的下台，與稍後被赦免而完全結束。民眾對於最高層級聯邦政府腐敗之反感，促使國會制定一連串確保公職人員廉潔之法案，其中包括規範高階公務員、民選政務官員與司法人員，應申報財產並向人民公開，以示向人民負責之政府倫理法。

美國政府倫理法於 1978 年制定，為全世界第一部課予高階公務人員申報財產義務之法律，該法適用之範圍與申報義務人應申報財產之種類，相當之廣，該法與其他避免公務員利益衝突之法律，相互聯結，共同成為美國的政府陽光法案，以防止公務員公私利益衝突之發生，提升人民對於政府施政之信賴。美國規定高階公職人員財產申報法之目的，不在於確認公職人員財產數額之多寡，而是藉由財產之申報，避免公職人員因其就任前後擔任之私人職務，產生國家利益與私人利益衝突之現象。因此，判斷美國高階公職人員財產申報法制是否合憲之準據，乃避免利益衝突之公共利益。

[159] http://www.watergate.info/

在三權分立之政府組織下，美國聯邦政府之行政權、立法權與司法權各自獨立，共同成為人民的政府，因此應進行財產申報之公職人員，乃遍及此三大權限之民選官員、政治任命官員、公務人員與聘僱人員，財產申報之主管機關雖分別隸屬於三大權限，但應申報之內容，則均依據政府倫理法之規定。

觀察美國財產申報制度之所以能落實，與該國人民之生活習慣亦不無關聯，美國拜個人信用體制普及化之賜，人民慣行預支消費，鮮少使用現金，各項交易之財產流向清楚，便於事後之稽核與掌握，對於由公職人員自行申報、主管機關事後查核、民眾公開監督之財產申報制度之實施，有助益之效果。

第二節　美國公職人員財產申報法

以下仿世界銀行公布各國財產申報制度之格式，介紹美國公職人員財產申報法：

壹、規範架構

一、憲法是否要求公職人員揭露其財產

美國憲法並無關於公職人員財產申報之明文規定，但美國自從 Warren 與 Brandeis 兩位律師 1890 年於哈佛法學評論發表隱私權之論文以來[160]，隱私權之概念倍受重視，成為探討公、私法領域的具體措施或行為正當性之準據。美國在聯邦政府倫理法於 1978 年公布之前，即有以公務員隱私權之概念，檢視州法規定公職人員財產申報制度是否違憲者。

[160] Warren & Brandeis, The Right to Privacy, 4 Harv. L. Rev. 193 (1890).

依據美國加州 1969 年的財產申報法規定[161]，公務員與候選人應進行財產申報，但該州海岸鄉鎮 Carmel 的市議會議員等，認為強制財產申報制度侵害其個人隱私權，遂以辭職為要脅，拒不申報財產，事經市政府起訴，最後由加州最高法院於 1970 年判決，確認無限制地揭露財產之規定違憲，加州最高法院認為該法侵害隱私權，對於想進入政府部門者形成寒蟬效應，為達防止利益衝突之立法目的，該法應更精細地修正規定[162]。

美國在探討公職人員財產申報規定是否牴觸公職人員之隱私權，以致違憲時，各方見解顯得非常紛歧。主要原因是隱私權概念本身之不明確，而公職人員的隱私權是否與一般人相同，以及民主國家人民藉由掌握政府官員之相關資訊，進行民主監督以確保政府之公正、廉潔與可信任時，其資訊之需求程度為何，均具爭議。

Washburn 在評論前揭加州最高法院 Carmel 判決時，持反對之立場，認為該判決將加州財產申報法宣告違憲，將喚醒與提升民眾對政府與法院之不信任[163]，該文中有如下三個論點值得注意：

1、 一般的隱私權標準不適用於政府官員

由於民主國家人民對於政府官員高度倫理與道德標準之要求，政府官員之財產公開為選民獲得判斷資訊之重要來源，財產申報制度為陽光法案之一，政府官員有遵守之義務。

2、 認為規定公職人員應申報財產將造成其私人生活之危險，此說法過於誇大且具誤導性。

隱私權雖已被承認為應受保障之權利，但隱私權並不是一個絕對

[161] 1969 financial disclosure law, cal. Gov. code, §§ 3600-3704.
[162] City of Carmel-by-the-Sea v. Young, 2 Cal. 3d 259 (Super. Ct. 1970).
[163] Robert E. Washburn, Constitutional Law – Right of Privacy – Mandatory Financial Disclosure Statements from Public Officials – Unwarranted Intrusion or Legitimate Public Concern ? 45 Tul. L. Rev. 167 -174 , 1970.

的、不受限制的權利，財產公開與侵犯婚姻、性生活的隱私不同，政府官員與其讓媒體無根據地對其進行偏頗臆測的報導，不如適時地公開財產狀況。

3、加州財產申報格式未有重大瑕疵

加州財產申報之格式要求，並未設計成為要求一個人揭露其私人生活的詳情，以致曝露政府官員的住家，成為被恐嚇之對象。

Washburn 的論點對於當時加州的法律規定，是否完全合適，容有爭議，但其觀點卻得作為今日美國聯邦公職人員財產申報制度合憲之判斷準據，亦即在兼顧公職人員個人隱私權保障下，在必要範圍內課予公職人員財產申報之義務，以防止利益衝突現象之發生，增進人民對政府官員之信任，並無違憲之疑慮。就在 1979 年 11 月政府倫理法施行之後，已有法院認為，該法業已細心地平衡陷於衝突之利益，因而無違憲之疑慮[164]。

二、立法沿革

(一)現行法律規定

美國現行公職人員財產申報制度之法源依據，為 1978 年公布之「政府倫理法」[165]。該法為聯邦法律，各州另外自行訂定適用於該州之財產申報法。

政府倫理法公布後，美國政府又分別於 1979、1982、1983、1990、1992、1996、2002 年多次增修補充相關規定，包括國會議員財務公

---

[164] UNITED STATES COURT OF APPEALS, FIFTH CIRCUIT, 606 F.2d 654; 1979 U.S. App. LEXIS 10353, November 19, 1979.

[165] Public Las 95-521, 92 STAT. 1824, http://www.llsdc.org/attachments/wysiwyg/544/PL095-521-pt1.pdf

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)，以及司法人員財務公開之要求(Judicial Personnel Financial Disclosure Requirement)。此外，美國成立政府倫理局及卸任後利益衝突法(Post Employment Conflict Interest)，作為公職人員財產申報制度之配套。

(二)法規施行前之相關規定

聯邦政府倫理法於 1979 年 1 月正式實施，在此之前之相關法規有：

1、聯邦參眾議院選舉之競選費用上限與競選捐款申報法案

關於美國公職人員財產申報法制，可以回溯至 1910 年制定通過之「聯邦反腐敗法」(Federal Corrupt Practices Act)，該法曾於 1911 年與 1925 年修正，至 1971 年因「聯邦競選法」(Federal Election Campaign Act)制定通過而被廢止，於 1972 年 4 月 8 日正式失效，該法為美國最早之國家級法律，以規範聯邦層級競選之財務收支為目的。

1910 年制定之聯邦反腐敗法，僅規定在眾議院選舉時，政黨而非參選人應該應國家選舉委員會之要求，於選舉後公開政黨對於個別參選人之捐獻，以及參選人之競選活動財務收支。1911 年修正版擴大適用範圍及於參議院之候選人與初選，該法規定眾議院之競選費用上限為 5 千美元，參議院之競選費用上限為 1 萬美元，而美國聯邦最高法院 1921 年於 Newberry v. USA 256 US 232(1921)案中，判決此法案就政黨初選與提名部分不適用。

1925 年 2 月 28 日版聯邦反腐敗法擴大適用範圍，且要求趨向嚴

格化，規定選舉委員會必須每季揭露財務報告，其中並要求任何超過 100 美元之捐款，均需申報，而參議院競選費用支出上限提高為 2 萬 5 千美元。然而此法案並未規定主管機關、申報方式、如何對大眾公開，以及未規定違反之處罰，導致政黨將捐款打散成每筆少於 100 美元限制之小額捐款，以規避申報之義務。美國聯邦最高法院 1941 年於 United States v. Classic, 313 U.S. 299 (1941)案中，確認本法案之捐款限制適用於聯邦層級之選舉。

2、行政命令要求財產申報

1957 年眾議院先通過對其院內公務人員適用之倫理規範，1958 年參議院通過其對院內公務人員有規範效力之《政府服務倫理規範》，而行政部門方面，詹森總統於 1965 年頒布行政官員倫理準則之行政命令。因此，在美國規範公職人員財產申報之政府倫理法制定施行前，美國立法、司法、行政三權均已有對各自系統內高級官員，要求財產申報之規範。

至於州的層級，在聯邦政府倫理法公布實施之前，已有加州、華盛頓州與佛羅里達州等，制定早於聯邦法之該州財產申報法[166]。

三、規範目的：預防利益衝突或不法致富

世界各國公職人員財產申報法制之規範目的，大略可為分為預防公私利益衝突與防止公職人員不法致富兩大類。重視個人隱私、強調個體自由之美國，顯然是以預防利益衝突作為公職人員財產申報法制之立法目的。

經歷 1970 年代水門案件之後，美國致力於建立政府之倫理秩序，

[166] 鄒天瑩，美國官員財產申報制度建構的路徑分析與啟示，中國行政管理，2009 年第 2 期，全文登載於：深圳監察研究，2009 年 8 月 26 日，http://www.nbcp.gov.cn/article/gjjlyhz/tszs/200908/20090800003647.shtml

避免公務人員利益衝突現象之發生，因此政府倫理法之規定，與避免利益衝突之設計，即有競合之情形。美國國會在制定政府倫理法時，設定了幾個法案欲達成之目標：增進大眾對政府之信賴、彰顯絕大多數政府官員之高度廉潔、藉由大眾詳細檢視官員之活動以避免利益衝突之發生、拒絕不願意接受大眾檢視其個人財產者進入公共服務部門，以及促使大眾藉助公務員申報財產利益之外部表徵，以便較容易判斷公務員履行職務之情況等。今日美國實施公職人員財產申報制度，仍以此為指導目標[167]。

美國防止利益衝突之規定，主要見諸美國刑法典第 18 章第 201 至 209 條之規定，其將各種賄賂之型態分別規定，而違反利益衝突法案規定者，依據第 216 條規定處以民事與刑事制裁[168]。在防止利益衝突之法案規定中，除對於領受政府薪水者，亦收受私人之財物給予，處以收賄罪，並對行賄者處罰外，對於聯邦公務員卸任後，擔任之職務亦設有限制之規定，依據第 205 條規定，聯邦公務員卸任後不得擔任與政府進行訴訟之代表或訴訟代理人，且不論其是否因此受有報酬，均在禁止之列。第 207 條則依據不同之限制年限，從終生限制、離職後 2 年限制到離職後 1 年限制不等，規定禁止曾擔任政府公務員者，於離職後擔任足以影響其以前同僚與下屬尚未決案件之職位。相互配套之規定，乃政府倫理法中要求公務員對於未來之工作與職務安排，亦必須申報，藉由事前之申報，排除離職後因擔任特定職務，可能造成本職工作所應維護之公益受損之情形。

此外，在財產申報之規定中，經常性收入(所得)之申報，亦具有

---

[167] Report to Congress, Evaluating the Financial Disclosure Process for Employees of the Executive Branch, and Recommending Improvements to it, Office of Government Ethics, March 2005, P.2 http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.pdf

[168] 詳參 Peter J. Ainsworth, Conflict-of-interest enforcement in the United States, Managing conflict of interest, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, 2007 Jakarta.

確保公職人員為聯邦政府唯一受雇者之作用，避免出現同一個工作，有兩個支薪者存在，導致在優先考慮外部金主之慣性下，傷害聯邦政府之利益，而此乃美國刑法典第 18 章第 209 條所明定。

再者，由於美國聯邦政府層級之選舉，除總統之選舉可以選擇是否由公共基金支付外，其他的選舉費用全部來自私人之捐獻，而在競選花費逐年提升之事實下，可以說每一位美國之國會議員，均面臨著利益衝突之問題，蓋出資供應競選費用之金主與投票支持之選民，均是民選人員之委託人[169]。其間如何避免利益衝突，透明乃至為重要之關鍵，因此美國法律明定，任何給予聯邦候選人與政黨之政治獻金超過 200 美元者，均必須詳細列表說明與申報，記載每個捐贈者之姓名、地址、職業與僱主等資訊。藉由捐獻紀錄與申報採電子填寫之方式，讓這些資訊更容易被取得與散播，而達到公眾監督之效果。相似之規定，亦見諸政府倫理法要求公職人員接受餽贈，凡超過 250 美元即必須申報之條文[170]。的確，在人類為經濟動物之本質下，自我利益之維護為不可避免之現象，民選與非民選之公務人員除謀求自己之利益外，均有效力於政府、維護公共利益之職責，則其是否陷於利益衝突之泥淖中，應由市民社會與非政府組織藉由各項捐獻資料與決策紀錄之分析，進行了解以達到監督之效果。

依據美國政府倫理法財產申報之規定，違反者僅處以行政罰，只有違反利益衝突者，始有刑事制裁之可能，似乎未有嚴格之制裁規定，但因違反財產申報義務之具體個案，除了單純的不完全申報外，通常均是因為違反利益衝突之規定，刻意不為申報或為不實之申報，

---

[169] Larry Makinson, Tracking corruption in the USA: Politics and election financing, Managing conflict of interest, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, 2007 Jakarta.

[170] 依據美國政府倫理法第 102 條規定，額外的酬勞金累積超過 200 美金即必須申報者，至於贈品與旅費之償還，則當其價值累積超過 250 美金者，亦須申報。詳參下述，參、申報內容一、何等種類與價值之財產必須申報。

以免犯行被輕易揭露。因此，公職人員財產申報之透明要求，即應該與防止利益衝突之規定相符，方能發揮相互為配套之效果。

以美國 2007、2008 年參眾兩院議員違反政府倫理法之著名案例為例，眾議院 Ways und Means 委員會主席 Charles Rangel，被國會倫理委員會指派小組調查其有如下違反倫理規範之行為：使用國會信紙寄信給潛在的捐贈者幫助其避稅；不正確地控制四間出租套房；渡假房屋未繳納所得稅；不正當停放一輛汽車在國會地下室。由於 Ways und Means 委員會專責稅制與健保法案之草擬，委員會主席 Rangel 為求收受企業之捐贈，而助其避稅，違反利益衝突[171]。另外，共和黨最資深參議員 Ted Steven 被指控，在財產申報時隱匿接受房屋修繕、瓦斯烤肉爐以及汽車之贈禮，而該贈禮來自阿拉斯加州最大之企業主，該企業藉由收買 Steven 達成對政策重大影響之目的。[172]在以上兩個案例中，財產申報均作為發現民意代表違反利益衝突規定之手段，而非在於確認申報義務人在申報期限內之真實財務狀況。換言之，美國公職人員財產申報法制之正當化基礎，可謂在於防止公職人員出現利益衝突之現象。

貳、公職人員的涵蓋範圍

一、何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

依據聯邦政府倫理法第 101 條(f)規定，應申報財產者計有：職級在 GS-16 以上，或者其薪資等於或高於該職級之行政部門所屬公務員或僱員，包括聯邦法典第 202 條第 18 項規定之政府特別僱員，以及政府倫理局局長認定屬於應申報層級之人。同樣應申報者為：軍職人員薪資在美國法典第 201 條第 37 項所規定 O-7 級以上者、依據美國

[171] http://www.politico.com/news/stories/1208/16398.html
[172] http://en.wikinews.org/wiki/Alaska_senator_Ted_Stevens_indicted_in_corruption_scandal

法典第 3105 條第 5 項規定任命之僱員、行政部門因秘密或政策制定緣故，被排除在競爭性公職人員之外之人、郵政總局局長、副局長、美國郵政理事會理事、以及基本薪資相當於 GS-15 級或比該職級高百分之 120 之郵政總局與郵政資費委員會之官員與雇員、政府倫理局局長與各地倫理辦公室長官、總統行政辦公室之雇員、於國會任職之公務員或僱員，以及法院任職之公務員與雇員等。

美國公職人員財產申報制度主要以公務員之職務等級[173]，而非以從事任務之性質為依據，只要是高於法定職級者，均須依法申報財產，至於職級在法律規定以下，但負責辦理採購、營繕等特殊業務之人員，仍不需辦理財產申報。

二、何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

依據第 101 條(f)規定，總統與副總統，以及第 109 條(12)定義之國會議員，即參議員、眾議員、國會代表、來自波多黎各的常駐專員，為應申報之義務人。

此外，依據參議員規則第 41 條規定，政治基金之被指派人在被指派處理政治基金時，亦必須申報財產，且除每年申報外，在離職後的三十日內，亦須作離職申報，除非是其繼續擔任其他應申報之職位[174]。

三、倘若僅受任命之高階公職人員須依法申報財產，一般被任命之公

---

[173] 美國人事分類制度採職位分類，公務人員分職系（series）與職等（grade），依據職位分類，一般俸表人員實際上只有 1 至 15 等。政府倫理法關於公職人員應申報財產者，規定為超過 15 職等者，乃指在職位分類之外，另形成之第 16 至 18 職等，而這第 16 至 18 職等之人員與行政首長第 4、5 級（Level IV, V of the Executive Schedule）均屬於高階公務人員，其依美國政府倫理法規定，應填寫必須強制公開之財產申報表格 SF-278 Form，至於其餘被機關自行認定應申報之公務人員，則填寫無須公開之 OGE Form 450。參許南雄，各國人事制度，增訂 10 版，2009 年 5 月，商鼎，頁 174。

[174] 美國聯邦參議員財產申報須知，頁 1，Public financial disclosure report for the united states senate, http://ethics.senate.gov/downloads/pdffiles/fdform06.pdf .

職人員之財產申報義務如何

美國政府倫理法適用於幾乎所有之公務員，但文職人員未超過 GS-15 或軍職人員未達 O-7 薪級者，均不須申報。至於不具公務員身分之聯邦政府聘雇人員，依據政府倫理法之規定，以其薪資等級等於或高於一般俸表 GS-15 職等最低俸級薪俸 120%以上為申報標準。

四、省或地方層級的公職人員是否適用相同的財產申報法律

美國政府倫理法僅適用於聯邦政府之公務員，但每個州政府亦均訂定各州倫理法規，其內容有 11 種主要的倫理條款，包括七項行為限制，以及 4 項書面申報財產內容的條款：申報持有不動產、機關外部獲利收入、禮物、債權與債務之規定[175]。因此地方與聯邦並非適用相同的財產申報法律。

參、申報內容

一、何等種類與價值之財產必須申報？

(一)法律條文之規定

政府倫理法第 102 條有詳盡之規定,最低之申報門檻為 200 美元。

該法詳細規定應申報之事項如下：

1、收入

應申報之內容，包括各種收入之來源、形式、數量或價值，以及每年自同一來源累積獲得超過 200 美元額外酬勞金(honoraria)之來源、日期與數量。1991 年元月 1 日起，捐贈給慈善機構之來源、日

[175] 陳秀慧，公職人員財產申報法制之研究，政大行政管理碩士學程碩士論文，2006 年，頁 65。

期與數量。應申報之收入來源，包括前年度收入總額、超過 200 美元之股利、租金、資本收益。申報收入數額時，可以不標示具體之數字，而採 9 個級距的方式申報，從第 1 級的 1000 美元以下、第 2 級 1000 美元以上至 2,500 美元以下、第 3 級 2,500 美元以上至 5,000 美元以下，至最高第 9 級的超過 500 萬美元。

2、餽贈

旅遊招待與禮物(gift)價值總額全年累積超過美國法典第 7342 條(a)(5)第 5 項所規定者，或者價值在 250 元以上者，即必須申報，除非是基於個人好客所給予之食物、寄宿與款待，以及價值在公開市場上低於 100 元之贈與。

3、財產利益

過去 1 年中，商業、貿易或投資之財產收益，超過 1,000 美元者，其特性與等級，以及累積達 5,000 元之存款。

4、債務

在申報年度中，超過 1 萬美元之債務，但不包括不動產抵押與車輛貸款等。

5、買賣交易

全年買賣及匯兌超過 1,000 美元者，但供申報人或其配偶自住之不動產，以及股票、基金、期貨以及其他有價證券之買賣，不在此限。

6、超過 5,000 美元之個別補償

過去 1 年中，在私人公司或非營利事業機構、勞工團體等其他非

美國政府之機構，擔任代表、顧問或合夥人等情形，必須申報。但擔任宗教、社會、慈善或政治團體之名譽性職務，則不須申報。

再者，非經選舉者在美國政府以外之機構，在過去 2 年獲得之補償超過 5,000 美元者，必須申報該補償約定之日期、雙方當事人以及條件。

7、未來工作協議或安排

如未來的工作、借調公職、繼續支薪、繼續參加養老金計畫等均應申報。

8、 信託利益

應申報被限定盲目信託之現金所得利益屬於何種等級，除非是在 1995 年 7 月 24 日以前即交付之信託，且受益人對於限定盲目信託之任何現金所得利益毫無所知者。至於被限定盲目信託之財產或其收入來源，則無須申報。

(二)申報財產之級距而非確切之數目

美國公職人員財產申報涉及財產、所得、負債等項目，除非法律有特別規定，否則均可選擇採行填報級距的方式，而無須填寫確切之數字，在供聯邦層級高級公職人員填寫，而資料應強制公開之 SF 278 表格，即表列出各該級距，由申報人勾填。

規定申報財產之級距應該比申報財產之確切數字，較能兼顧申報人財產隱私之保障，且因級距之間最小的差距也有 1,500 美元，申報義務人不致因過失漏報一、兩筆小額之財產，而輕易構成財產申報不實之違法行為。相對地，查核申報資料時，即無法完全確認申報資料

之正確性，因此，有研究認為，包括美國等國家採行財產申報制度之目的，主要是藉以找出有可能出現利益衝突之情形，而非查核所申報資料之準確性[176]。亦因為如此，美國財產申報法有規定應申報財產來源、性質等充份之資訊，以便於查核時，得藉以確認有無出現利益衝突之情形[177]。

與申報級距相類似者，為容許申報之誤差，讓申報義務人在誤差範圍內得不被處罰。但兩者仍有差異，申報級距只揭露義務人應申報項目之落點，當級距包含之數字越大時，對於當事人財產上的隱私即越有保障，但採誤差容許制時，基本上還是以要求申報義務人完全揭露財務狀況為前提，只不過是不追究一定範圍內之差錯。因此，採取申報財務狀況級距之方式，一方面兼顧當事人財務隱私之保護，另一方面也具有容許誤差之效果。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內？

依據第 102 條(a)3,4,5(A)，(e)1,2 之規定，配偶與受扶養之子女(未滿 21 歲、未婚與申報義務人同居之婚生子女與養子女)之所得與財產須申報，但分居與離婚者除外。此外，依據美國政府倫理局公布行政部門人員填寫強制公開之財產申報表說明書[178]，以及美國國會倫理手冊[179]之記載，申報義務人在符合如下 3 種例外情況下，亦得不申報配偶與受扶養子女之財產：

1、 涉及之項目為配偶或受扶養子女單獨之權利或義務，而申報

[176] 劉騏嘉/周柏均，若干海外國家的高級公務員申報利益制度，香港立法會秘書處，2000 年 3 月，頁 11。

[177] Standard Form 278 Executive Branch Personnel, Public financial disclosure report, p.1, http://www.usoge.gov/forms/sf278.aspx

[178] Public Financial Disclosure Report (SF-278 Form), http://www.usoge.gov/forms/sf278.aspx

[179] House Ethics Manual Committee on Sandards of Official Conduct 110th Congress, 2d Session 2008 Edition, p. 253. http://insidertrading.procon.org/sourcefiles/houseethicsmanual.pdf

義務人對此無所知者。

2、 該項目無論過去或現在，均非從申報義務人之收入或財產所衍生出來。

3、 申報義務人未自該項目，或期待自該項目，獲得任何財產上或經濟上之利益。惟申報個案要能全部符合這 3 項標準，非常困難，尤其是第 3 項規定，通常申報義務人很難被認定未因此獲得經濟上之利益，因而仍然是必須申報。

政府倫理法雖然將應申報財產範圍，規定擴及於申報義務人之配偶與受扶養之子女，但有認為如此規定之範圍過狹，蓋諸如受扶養之父母或者配偶之父母，以及未結婚之伴侶，均不在應申報財產之義務人之列，但為維護此等人之利益，確實有可能削弱政策制定者公平判斷之作成。因此有主張應申報者，應包括「受扶養者以及應申報人直接的家庭成員」，而不應以配偶與受扶養子女為限[180]。

依據阿拉斯加法律規定[181]，「直接的家庭成員」包括與申報義務人同財共居之父母、子女(繼子女與收養子女均屬之)、兄弟姐妹。如此之規定應可適用於聯邦公務員應為財產申報之認定。

肆、申報頻率與方法

一、公務員首次進入公職時，是否必須申報相關資訊？之後頻率如何？

一般公務員與雇員在初任職後之 30 日內應申報財產，除非是轉任，且之前已申報。職務由總統提名經參議院同意之人，於總統咨請

[180] Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, 56 Kan. L. Rev. p.78.
[181] Alaska Stat. § 24.60.990(a)(6)(A) (2004).

同意任命之日起 5 日內，應進行財產申報。爾後在每年的 5 月 15 日，或者之前進行申報；離職者，在離職後的 30 日內申報。

換言之，美國公職人員之財產申報可以分為初任公職之申報、每年申報與離職申報 3 種，其中由總統提名經參議院同意之政治官員，其申報期間最為倉促，僅有 5 日，其餘原則上均有 30 日之申報期間。

二、可以使用電子申報嗎？

不能採用電子申報方式。但聯邦政府倫理局已將行政部門公職人員財產申報表格，以及申報之相關說明，公布在官方網站供自由下載，其中分兩種表格，一為依據政府倫理法，應強制公開申報內容之高階公務員適用之 SF-278 Form，另一為機關自行認定應申報財產，但無須公開者適用之 OGE Form 450。

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公職人員的財產申報？

在法律沒有特別規定時，原則上向任職單位之倫理辦公室官員申報；參選人向聯邦選舉委員會申報；總統、副總統與獨立委員會成員，應向聯邦政府倫理局局長申報財產。

二、倘若公務員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否可發出提醒函或要求對申報作出澄清/解釋？

每個倫理辦公室官員、聯邦政府倫理局局長、各個相關之秘書處，與國會倫理辦公室特別委員會，得通知申報人提交申報書，以及其他進一步之資訊。

美國政府倫理局頒布之公務員行為準則[182]，其內容共分為 9 節：一般性規定、外界贈禮、公務員間的贈禮、財務利益的衝突、執行公務的公正性、尋求其他僱用、濫用職權、外界活動、相關法律依據等，此與公務員財產申報之項目有多項重疊。其中第一節一般性規定中，§ 2635.107 倫理建議規定：「公務員對法規適用性有所質疑時，可就教於機關倫理官員，倘若該公務員係忠誠地執行其職務，且對相關情境皆經過倫理建議的仔細考量過後才執行勤務的話，則其違反法規之行為將不受處分，除非是刑法制裁。」

由於政府倫理局負責公務員之倫理教育與培訓，機關倫理官員平時即提供公務員相關之諮詢服務，對於財產申報之審查，亦能發揮諮詢與督促功能，當審核財產申報資料發現有疑義時，即得藉由通知該政府公務人員作口頭或文字說明解釋，先期預防犯罪之發生[183]。

三、申報內容如何審核

由於拒絕申報與申報不實案件，檢察長得提起行政訴訟，區法院得判處 1 萬元以下之行政罰鍰，因此受理申報之機關，認為申報個案有不實時，應將當事人之姓名提供給檢察長。而總統、副總統、相關之祕書處、機關首長、人事委員會、國會倫理委員會與司法聯席會，得依據各該法律對於違反申報者，採取適當之人事或其他督促申報之措施。因此，申報內容受主管機關、檢察官與法院，就其真實性進行查核。

依申報義務人隸屬於不同之權限，申報資料之審核情形分述如下：

---

[182] 5. C.F.R. 2635，中文譯文參，銓敘部法規司編，各國人事法制叢書第三輯，1995 年，頁 290 以下。

[183] 法務部美國檢核長及政府倫理局制度考察報告，2005 年 7 月，頁 21-23。

(一)立法部門

由參議院與眾議院所指定之委員會，建立與執行已申報財產資料之審核程序。

(二)行政部門

行政部門公職人員所申報財產之審核，由 3 個單位進行：

1、各機關指定之人員及首長必須於財產申報後的 60 日內，完成形式與實質之審核。

2、受理申報之承辦人、機關首長，以及政府倫理局之局長，審核所屬公務員之財產申報後，若認為有不足或不符規定之處，應通知申報人補充資料，或提出解釋。之後若仍認為不合規定，得通知申報人將之撤職、復職、建立信託或自動調任或辭職等。

3、審核長(Inspector General)於執行法定職權時，得查閱公職人員所申報之財產資料。

(三)司法部門

由司法聯席會收到申報書後，進行形式與實質之審核，檢視有無利益衝突情形，並建議應採行之改進措施。

四、申報書保存多久？

依據政府倫理法第 105 條(d)之規定，凡向倫理辦公室或向參眾議院倫理委員會申報或傳遞之申報檔案，應被保留 6 年對大眾公開，期間自受理之日起算。6 年期限屆滿之後，除非是有持續調查之必要，

否則申報資料應被銷毀。至於總統、副總統與國會議員參選人之財產申報資料，若其不再擔任參選人或者已當選，原則上保留 1 年，之後即銷毀。

陸、違反之處罰

美國政府倫法第 104 條規定，違反處罰之原因與處罰之種類：

一、處罰原因

(一)未申報

檢察長對於有認識(knowingly)與故意(willfully)之拒絕申報，得向適當的區法院提起民事罰訴訟（civil action），法院得處 1 萬美元以下之「民事罰」（civil penalty）[184]。各個機關首長、秘書處、政府倫理局局長、每個國會倫理委員會或者司法會議，當其有正當理由認為當事人故意不申報時，有義務提供違反申報者之姓名給檢察長。總統、副總統、相關之秘書處、人事委員會辦公室、國會倫理委員會與司法會議，得依據各該法律或法規之規定，對於未為申報者，採取適當之人事或其他督促申報之措施。

(二) 申報逾期

依據政府倫理法之規定，公職人員初任申報、年度申報與離職申報，均有法定之申報期限限制，超過規定之時間，除非有正當理由，

[184] 美國為英美法系國家，傳統上較強調司法，而不信任行政，因此在美國法中一開始並不存在行政罰之概念。舉凡處罰，只分刑事罰與民事罰，直到二十世紀初之後，才在零星案例中，將民事上金錢之處罰廣為授權給行政機關，但多數的情況仍是由行政機關負舉證犯罪之責任，由陪審團決定是否有罪，再由法官決定科處之金額。詳參蔡震榮，行政罰制度之研究，當代公法新論（中）—翁岳生教授七秩誕辰祝壽論文集，2002 年 07 月，頁 209 以下，特別是頁 215。美國政府倫理法之規定，就類似大陸法系國家之行政罰，仍規定由檢察長負舉證犯罪之責任，向法院提起民事罰訴訟。本文為方便與我國法制比較，以下將法文中之民事罰，改稱為「行政罰鍰」。

否則即構成違法行為。

(三)申報不實

檢察長對於有認識與故意之不實申報，得向適當的區法院提起行政訴訟，法院得處 1 萬美元以下之行政罰鍰。各個機關首長、秘書處、政府倫理局局長、每個國會倫理委員會或者司法會議，當其有正當理由認為當事人故意不實申報時，有義務提供違反申報者之姓名給檢察長。總統、副總統、相關之秘書處、人事委員會辦公室、國會倫理委員會與司法會議，得依據各該法律或法規之規定，對於不實申報者，採取適當之人事或其他督促申報之措施。

相較於政府倫理法對於故意與有認識之不實財產申報，設有處罰之規定，對於申報義務人不誠實陳述其對於交付盲目信託財產之認知者，卻沒有處罰之規定，有認為此情形亦應該適用處罰之規定，以避免利益衝突，提升公眾對於政策制定者正直之信心[185]。

(四)申報不完全

申報義務人依法在規定期限內申報財產，但有缺漏即形成申報不完全現象，由於受理申報之政府倫理局官員，得要求申報義務人補充資料或傳喚說明，因此單純的申報不完全，尚不構成違法行為。但申報不完全有可能為不實申報之類型。

二、處罰種類

違反申報義務者，可能面臨之處罰如下:

(一)罰鍰：1 萬美元以下之「行政罰鍰」。

[185] Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, 56 Kan. L. Rev. p.79-80.

(二)其他行政制裁：人事或其他督促申報之措施。

(三)刑事制裁。

政府倫理法針對違反申報規定者，並無刑事處罰規定，但並不排除依據其他法律規定，對於違反者，進行起訴處罰。由於違反政府倫理法規定，不為財產申報或為不實之申報者，通常都有觸犯利益衝突之可能，依據美國法典第 18 章 208 節關於利益衝突之規定，任何政府官員或僱員不得故意，親自或實質上參與任何與其個人及其配偶、子女等有經濟利益關係的特定事項，違反者得處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，或科或併科 25 萬美元以下的罰款。

柒、申報資訊公開

一、民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊？

申報資料由受理之主管機關負責使之得向大眾公開，公眾則在收迄申報之日起 30 日內得申請查閱或影印申報資料。

依據政府倫理法第 105 條規定，行政或司法部門的倫理辦公室官員、眾議院與參議院之祕書，除申報資料係由國家智慧局、國安局與獨立委員會等官員所申報，且經總統核定，為確保國家利益，有必要保護各該公務員之秘密身分與相關資訊，而得不公開者外，應該在接到申報資料後的 30 日內，許可申請查閱，以及提供申報資料影本。

此外，政府倫理法第 105 條(c)明定非法取得或使用申報資料之情形，包括基於非法之目的、基於商業目的，而非新聞媒體傳遞訊息給一般大眾、決定個人之信用等級、藉以直接或間接誘發對政治、慈善或其他目的之捐款。非法取得與使用申報資訊者，檢察長得對之提起行政處罰訴訟，法院得處 1 萬美元以下之「行政罰鍰」。

二、倘若民眾可依法取得公職人員財產申報資訊，應如何取得？

依據政府倫理法第第 105 條(b)之規定，民眾得申請以支付合理費用之方式，取得申報資料之重製與郵寄，倘若基於公益之理由，亦得免費或以減價之方式取得影本。

倘若申報義務人採行限定盲目信託，依規定只須申報信託現金所得利益屬於何種等級，此不利於公眾監督潛在的利益衝突，因此有建議應該規定申報義務人，有義務在每年的財產申報陳述上，列出所有交付限定盲目信託之財產，而此原始的盲目信託財產名單，公眾亦得經請求後獲得。此外，當受託者將原始的財產全部或大部分出售時，其通知申報義務人與倫理監督局之資料，公眾亦可請求付費獲得[186]。基本上，美國今日採行之限定盲目信託制度，在將財產交付信託作為財產申報之替代選擇的同時，對於資訊公開之要求，亦以能否達到公眾監督之目的為準據，避免重蹈過去採行盲目信託初期，交付信託成為不受監督之例外。

捌、強制信託

美國政府倫理法關於公職人員財產交付信託之規定，採行限定盲目信託之制度。所謂限定之盲目信託，乃指申報人、配偶、未成年子女或受扶養之子女，對於本金或收入享有利益，且受託人為具有獨立地位之財政機構、律師、被審定的公共會計師、經紀人或投資顧問，其必須與信託關係人沒有任何關聯，不受其指揮或影響，且非其受雇者或其夥伴，亦非其親戚。利害關係人得不受限制地，將財產交付信託或出售，當信託財產被處理掉或現金價值低於 1,000 元時，受託人

[186] Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, 56 Kan. L. Rev. p.76-77.

應立即通知申報人與執行監督之政府倫理局[187]。

回顧美國實施盲目信託之歷史，詹森總統(President Lyndon B. Johnson)被認為是第一個使用盲目信託之民選美國官員[188]。當時盲目信託被操作成為財產完全揭露之例外，並試圖藉此確保決策者不致陷入利益衝突，但因申報義務人每利用各種可能性，從受託者處得知其信託財產之相關訊息，這對於任職前財力雄厚，任職後享有作成決策權限之公職人員而言，盲目信託成為破壞民主統治所必要之透明性之原因[189]。

根據美國 1978 年政府倫理法所設計的「限定的盲目信託」(qualified blind trust)，受託者被禁止與有利害關係之當事人，即不得與申報義務人、其配偶與受扶養子女等進行溝通，不能就財產之管理，諮詢或告知任何之當事人。而得作為受信託者，乃由行政、立法與司法等三個不同部門的倫理監督辦公室(supervising ethics office)所指定具獨立性之財政機構、律師、會計師、經紀人或投資顧問，以確保其獨立性，避免在受託人由申報義務人自行選定與支付費用下，難保資訊之保密要求，以致無法確實避免利益衝突[190]。

倫理監督辦公室除核准交付信託之計畫案外，亦決定利害關係之一方與受託者之間書面溝通之許可。檢察長對於企圖破壞申報義務人對於自己財產應保持之盲目性，而故意或過失揭露盲目信託資訊，或者教唆為之者，得提起行政罰訴訟，在政府倫理法草案之制定過程

---

[187] 5 C.F.R. PART 2634.403, - Executive Branch Financial Disclosure, Qualified blind trusts, http://www.usoge.gov/laws_regs/regulations/5cfr2634.aspx

[188] Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, October, 2007, Kansas Law Review, 56 Kan. L. Rev. 43-81(p. 54).詹森於 1963 年擔任副總統時，幕僚建議出售他以及家族所有的廣播與電視台財產，但其不願意，因而創造出所謂的「盲目信託」，將產業信託給兩個生意夥伴與家庭朋友，而由他們擁有完全的判斷權限。

[189] Ballard 於前揭文中，舉 Senate Majority Leader Bill Frist 於 2005 年 6 月將其在 HCA 的所有股票交付盲目信託(p. 43)，以及現任總統於 2005 年為參議員時 Senator Barack Obama 財產交付盲目信託(p.45) 為例，闡述盲目信託之缺失，促使限定盲目信託之實施。

[190] House Ethics Manual Committee on Standards of Official Conduct 110th Congress, 2d Session 2008 Edition, p. 262.

中，甚至對於故意違反者，有得處 1 年以下監禁之規定，但刑事制裁後來未被接受通過成為法律[191]。

基於「陽光是最好的殺菌劑」理念[192]，公務員應當將其財產完全的公開，但揭露財產之義務卻會勸阻財力雄厚之人，進入公部門為政府效力之決心，因為無法完全排除獲得他人財產資料者，對於當事人進行不法之破壞行為。至於要求進入公部門者完全放棄其原先經營之事業，亦不可行，因此財產交付信託確實有必要，但美國鑑於一般盲目信託成效不彰之經驗，改良成為現行之「限定盲目信託」制度，而為求與過去之信託區隔，有如下 4 項重大之改變：

1、 限制得交付盲目信託之財產上利益類型，以現金或其他容易轉換之財產為限，其他不容易市場進行操作者，則負有揭露之義務。

2、 受託人在報告個人之身分之後，立即將可能造成利益衝突之原始財產出售。

3、 受託人被要求在一定之時間內，將原始財產的特定百分比移轉出去，以創造更多的直接的隱蔽。

4、 申報義務人絕對不被允許得限制受託人之權力[193]。

為強化限定盲目信託之功效，有主張應創設一個獨立的機關，專

---

[191] http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc. cgi?dbname=110 cong public laws&docid=f:publ081.110.pdf.

[192] 語出 Louis Brandeis 法官：" Publicity is justly commended as a remedy of social and industrial diseases. Sunlight is said to be the best of disinfectants; electric light the most efficient policeman." Louis D. Brandeis, Other People's Money 92 (1932).

[193] 另參 Jack Maskell, The Use of Blind Trusts By Federal Officials, CRS Report for Congress, Order Code RS21656, September 23, 2005, 歸納盲目信託在美國政府倫理法 1978 年公布後，成為具有如下特點之限定盲目信託：Prior approval(受託機構須經事先核准)、Initial filing(填報交付信託財產)、Independent trustee(獨立的受託機構)、Unconditional transfer(無條件的移轉財產)、Prohibited assets(被禁止擁有之財產)、No communications(委託人與受託機構間不得溝通)、No peeking(委託人不得打聽訊息)、Enforcement(違反者行政罰)http://assets.opencrs.com/rpts/RS21656_20050923.pdf。

責監督所有的限定盲目信託，此機關可以被設計成如聯邦選舉委員會般的獨立機關，亦可授權給私人團體來執行。相對地，申報義務人亦應該在每年的財產申報中，揭露受託者之姓名。最後，應建立長期獨立信託制度，讓受託者免於因拒絕透露未經許可訊息，而遭申報義務人解雇[194]。

由於美國並未規定強制信託，而是將盲目信託作為公開財產以外之選擇，今日在政府倫理法實施之後，改善不受約束之盲目信託為限定盲目信託，規定委託人不得指示受託人處理信託財產，讓受託人擁有獨立自主之處分權，此與我國採強制信託，但為確保委託人之財產權，避免受託人任意處分信託財產，造成申報義務人或其配偶或子女財產之損失，而保留其處分信託財產之權利，成為所謂的「管理信託」不同[195]。

第三節　結論

美國自 1978 年實施政府倫理法，以促進社會大眾對政府施政之信心，該法案適用於行政、立法、司法 3 大部門之高階公職人員，其間雖經 1989 的倫理改革法予以修正，但仍大體上維持原來之規定，尤其是應申報財產之種類、項目與申報之起點，其間雖歷經經濟成長與通貨膨脹等外部因素之改變，但政府倫理法之規定，則未見修改。因此，美國國會於「2004 年智慧改革與防恐法案」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)[196]，指示政府倫理局提出行政部門公職人員財產申報法案之檢討，政府倫理局遂在 90 日內，提出行政部門受僱人員財產申報程序評估，並提出如下 5 點程序改善建議

[194] Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, 56 Kan. L. Rev. p.73-75.
[195] 自由時報，2006 年 5 月 2 日。
[196] Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, December 17, 2004, Pub. L. 108-458, http://www.nctc.gov/docs/pl108_458.pdf

[197] 。

1、 調高應申報財產之數額起點

該局認為決定應申報之財產數額起點，應考慮自法律制定施行至今通貨膨脹之情形，如現行政府倫理法第 102 條(a)(3)規定，財產價值 1000 美元以上即須申報，但該局認為申報義務人擁有 1000 美元與擁有 5000 美元，以實施政府倫理法 25 年後之今日經濟水準而言，其間之差異並不明顯到足以查驗出利益衝突之現象，繼續要求義務人依此申報，徒造成困擾，因此建議申報之起點改為 5,000 美元以上。

至於其他申報項目金額等距調高之情形，除交易價值之申報起點仍維持 5,000 美元以上外，建議存款數額由 5,000 美元以上提升為 10 萬美元以上、投資所得由 200 美元以上提升為 500 美元以上、債務由 1 萬美元以上提升為 2 萬美元以上、個人的酬勞補償金由 5,000 美元以上提升為 25,000 美元以上才需申報。

2、 將各項財產之申報級距均簡化為三級

如財產與交易所得採 5,001 美元至 15,000 美元、15,001 美元至 10 萬美元，以及 10 萬美元以上等 3 級；投資收入採 501 美元至 2 萬美元、20,001 美元至 10 萬美元，以及 10 萬美元以上等 3 級；負債採 20,001 美元至 10 萬美元、100,001 美元至 100 萬美元，以及超過 100 萬美元等 3 級。

3、 縮短初任公職與被提名人申報本業以外職位(outside position)財務狀況之期間

依據現行規定，初任公職與被提名人應申報過去 1 整年以及至申報日為止當年之財產、債務與收入，此外另須申報過去 2 年以及至申

[197] http://www.usoge.gov/ethics_docs/publications/reports_plans/rpogc_fin_dis_03_05.html

報日為止，當年在本業以外之職位，以及這段時間內收受補償金之來源。該局認為應縮短成為統一的過去 1 年以及至申報日為止之當年，否則不同之期間規定，徒造成混亂，無法帶給查核的政府倫理官員與社會大眾有價值之資訊。

4、 減少對於利益衝突分析沒有必要之細節描述

現行規定將申報項目細分為股息、租金、版稅、利息與資本利得等，政府倫理局認為可以「投資收入」(investment income)總括之即可。另外，現行規定要求須申報所得之來源、型態與數量，以利倫理官員與大眾知曉申報義務人所得之來源與適當之所得數量，但所得之型態究為薪資、酬金、仲介費用或工資，並無關緊要，應可簡化為「掙得之收入」(earned income)。因此，建議收入僅需分為 3 大類：投資收入、掙得之收入與額外酬勞金(honoraria)。以上 3 類收入，除政府給予之額外酬勞金收入須申報精確之數量外，其餘僅需申報級距，而配偶收受之謝禮收入，亦不須申報精確之數量，以尊重申報人之隱私權。此外，現行規定應申報交易日期、旅行路線，以及契約簽訂之日期等，政府倫理局亦認為無助於利益衝突之判斷，建議刪除。

5、 立法技術上的改進

如避免初任公職與被提名人實際上須申報兩次；要求交付限定信託之申報人，在信託關係結束時，提供交付信託財產之清冊；提高有認識與故意不實申報之罰鍰由 10,000 美元改為 11,000 美元；延誤申報之罰鍰由 200 美元改為 500 美元，容許初任公職與被提名人在特定情況下，毋需申報投資基金之財產等。

以下以美國實施公職人員財產申報之理論與實務為準據，評估我國實施公職人員財產申報法迄今，所面臨急待解決之問題：

1、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人須否申報之問題

美國行政部門強制應進行財產申報者，係以其職等為標準，GS-15以下的常任文官或O-7以下的軍職人員，均無須申報，而雇員係以其薪資是否等於或高於應申報公職人員基本薪資之百分之一百二十為申報門檻，倘以此為標準，則代表政府或公股出任私法人之董事及監察人，當其薪資等級高於或等於應申報財產標準之公職人員時，始有申報之義務。

惟若參考美國立法部門財產申報之標準，當政治基金之被指派人須如同政治參選人般進行財產申報，則代表政府或公股出任私法人之董事及監察人者，若該董、監事之職位，與我國其他應申報財產之公職人員相當者，似亦有申報財產之義務，以符人民對該職位廉政之要求。當然，所謂職位相當，應該以是否同樣具有決策權限，以及所領受之報酬是否與應申報財產者相當，依個案情節是否符合比例原則而定。

2、應否申報資產取得時間、原因與取得價額

美國現行規定，必須申報來源、種類與數量，至於取得時間、原因與取得價額，則為倫理官員認為有利益衝突時，得要求提供資料之內容。因此，是否應該申報應以欲達成之目的為斷，全面性之一體適用，恐帶給申報義務人不必要之負擔，而判斷個案是否有申報必要，以及協助申報義務人完成財產申報之機關設計，亦是決定應否申報之關鍵。

3、受理申報機關與處罰機關應否分離？

美國受理財產申報之機關為3大權限之倫理官員，處罰機關則無論是行政罰或刑罰之科處，均由法院職掌，採受理申報機關與處罰機

關分離之方式。如此作法，受理申報機關認定申報個案資料有錯誤或有欠缺時，可以透過行政指導要求補件之方式，督促申報義務人，而申報義務人亦可以沒有被處罰顧慮地，請求受理申報機關協助完成申報，有助於誠實申報義務人完成申報，應可仿效。

4、配偶不配合申報財產，義務人可否免責

美國除明定對於離婚之配偶，以及分居不再有共同生活意思之配偶，申報義務人毋須申報其財產外，對於符合 3 項要件之例外情況[198]，亦得不申報配偶之財產。因此理論上，配偶不配合申報財產，義務人應可免責，但必須申報義務人確實不知情、該財產與之完全無關，以及未因此獲得財產上或經濟上之利益。由於我國未有法定的分居制度，未離婚但事實上已分居之配偶所在多有，當配偶不配合申報時，義務人不得單純以分居為由要求免責，而應該證明未申報之財產為其所未知，且與其未有任何經濟上之利害關係存在。

5、財產申報資料如何公開之問題

在強化公眾監督之要求下，財產申報資料越詳細、越容易為大眾取得越好。相反地，在強調隱私權保障，不希望因財產資料公開降低從政意願下，財產申報資料只得適度公開。因此，在兩相利益衡量下，大眾不設限即可取得之資料，以財產價值等級等概括資料為限，完整資料之獲得，應加設保護隱私權之條件，雖然仍應確保在符合特定要件下，可以獲得完整的財產申報資料，但亦應課予承擔濫用資料或放任資料被濫用之責任。

另外，申報方式之改進，亦有助於申報資料之公開。如電子申報

[198] 即申報義務人對該權利義務項目無所知、該項目非從申報義務人之收入或財產所衍生，以及申報義務人未自該項目，或期待自該項目，獲得任何財產上或經濟上之利益。

對於資訊之被接受與流通，即具有助益之作用，藉由民眾與非政府組織對公職人員財產申報資料之閱覽與分析，可以達到公民監督之效果。相較之下，對於應申報財產之公職人員，即有限制其財產隱私之不利影響，但整體而言，公職人員有義務避免利益衝突現象之發生，而規定財產資訊應揭露，其最主要之目的乃是藉由公開透明之機制，嚇阻可能弊端之發生，因此在確保公職人員必要的財產資訊隱私之後，應該在申報之方式上，採行資訊流通最迅速之電子申報，以強化財產揭露之效果。

6、強制信託之適用對象應予擴張或限縮？強制信託費用得否由公費支出

由於我國採行之強制信託，並非美國式的盲目信託或者改良後之限定盲目信託，僅是管理信託而已，委託人仍保有交付信託財產之處理權，不致對於當事人財產權產生過當之限制，因此若認為強制信託能達成預定之目的，則不妨擴大適用對象。至於強制信託費用，因為受託人仍為委託人之利益而為信託財物之管理，理論上仍應由當事人自行承擔，但因規定成為法定之義務，申報義務人無選擇之自由，因此多有認為應由公費支出。

比較我國與美國關於信託之規定，我國之強制信託規定與美國將限定盲目信託作為財產申報義務之替代選擇不同，美國之申報義務人選擇交付信託時，雖然有遵守相關法律規定之義務，但仍不得因此主張公費負擔，主要原因是交付信託與委託人之利益有直接之關聯。因此，若以利益關聯性為判斷基準，我國雖規定為強制義務，但委託人仍必須自行付費。反之，若以制度設計對於當事人之拘束力而言，美國規定是申報義務人得自由選擇，我國則具強制性，因此在美國由義務人自己付費，合情合理，在我國則應由公費支付。

本研究認為，在立法明訂法源之後，公職人員有法定之財產申報義務，雖然財產揭露對其權利產生限制之效果，但申報義務人尚不得因此向國家主張申報所產生費用，則當強制信託具有與財產申報同等之效力，而被立法者採納明訂為申報義務人之義務時，似乎亦應該自行負擔交付信託之費用。但慮及強制交付信託所需之費用，通常遠較申報財產來得高，倘申報個案因強制信託規定之緣故，而須承擔鉅額之費用時，且由其獨自負擔，即有過於嚴苛之情形。故應訂定超越一定數額以上之信託費用，由公費負擔，較為公平。

7、第二次申報不實科以刑罰

現行規定以行政罰作為公職人員遵守財產申報義務之擔保，則其違反行政法上義務之本質，並不因為屬第 1 次申報不實或第 2 次申報不實而有不同，因此要科處以刑罰時，應該是申報不實之行為另符合刑法之規定，否則將有一行為兩罰之疑慮。

第四節　本章摘要

壹、規範架構

美國憲法並無關於公職人員財產申報之明文規定，但要求美國公職人員揭露財產，係反應政治上水門案件之醜聞，因此雖非憲法明定之產物，也未見諸強烈之反彈。然而因美國為隱私權概念之發源國，在政府倫理法實施之前，州法規定之財產申報與公開規定，即有被州最高法院判決違憲之例，但在政府倫理法實施之後，則已有法院認為該法已平衡各該衝突利益，確認尚非違憲。

美國公職人員財產申報制度之實施州早於聯邦，行政命令早於法

律之規定，相關之最早規定，可以回溯是 1910 年規範聯邦參眾兩院選舉時政黨財務公開之「聯邦反腐敗法」(Federal Corrupt Practices Act)。美國公職人員財產揭露法制之目的，在於預防利益衝突，因此財產申報法與防止利益衝突法多有相互搭配之規定。

貳、公職人員的涵蓋範圍

美國應申報財產之公職人員遍及政府三大部門，除總統副總統參選人、國會參眾議院之議員與法官無分別應申報外，隸屬行政部門應申報者，以薪資等級為決定標準，幾乎適用於所有之公務員，但文職人員未達 GS-15 或軍職人員未達 O-7 薪級者，均不須申報。至於不具公務員身分之聯邦政府聘雇人員，依據政府倫理法之規定，以其薪資等級等於或高於一般俸表 GS-15 職等最低俸級薪俸 120%以上為決定應否申報之標準。

美國政府倫理法為聯邦級之法律，規範對象為聯邦公職人員，各州公職人員財產申報依據各該州之政府倫理法規，亦有大同小異之申報規定。

參、申報內容

美國政府倫理法規定，應申報之內容計有 8 大項：收入、餽贈、財產利益、債務、買賣交易、超過 5000 美元之個別補償、未來工作協議或安排、信託利益等，最低之門檻為從任何來源獲得超過 200 美元之財物。當財產申報涉及之財產、所得、負債等項目，除非法律有特別規定，否則申報義務人均可選擇採行填報級距的方式，如申報收入數額時，可以不標示具體之數字，而採 9 個級距的方式，在供聯邦層級高級公職人員填寫，而資料應強制公開之 SF 278 表格，亦表列出各該級距，由申報人勾填。

申報財產時，除申報義務人本人外，配偶與受扶養之子女（未滿 21 歲、未婚與申報義務人同居之婚生子女與養子女）之所得與財產亦須申報，但分居與離婚者除外。對於配偶與受扶養子女之財產亦須申報，有認為規定過嚴，但亦有認為規定過寬，而應擴大及於同財共居之直接家庭成員者。

肆、申報的頻率和方法

美國公職人員之財產申報可以分為初任公職之申報、每年申報與離職申報 3 種，其中由總統提名經參議院同意之政治官員，其申報期間最為倉促，僅有 5 日，其餘原則上均有 30 日之申報期間。不能採用電子申報方式。但聯邦政府倫理局（United States Office of Government Ethics）已將行政部門公職人員財產申報表格，以及申報之相關說明，公布在官方網站供自由下載。

伍、申報程序

財產申報原則上向任職單位之倫理辦公室官員申報；參選人向聯邦選舉委員會申報；總統、副總統與獨立委員會成員，應向聯邦政府倫理局局長申報財產。每個倫理辦公室官員、聯邦政府倫理局局長、各個相關之秘書處，與國會倫理辦公室特別委員會，得通知申報人提交申報書，以及其他進一步之資訊。

總統、副總統、相關之祕書處、機關首長、人事委員會、國會倫理委員會與司法聯席會，得依據各該法律對於違反申報者，採取適當之人事或其他督促申報之措施。因此，申報內容受主管機關、檢察長與法院，就其真實性進行查核。

依據政府倫理法規定，凡向倫理辦公室或向參眾議院倫理委員會

申報或傳遞之申報檔案，應被保留 6 年對大眾公開，期間自受理之日起算。

陸、違反之處罰

檢察長對於有認識與故意之拒絕申報或不實申報，得向適當的區法院提起行政訴訟，法院得處 1 萬美元以下之行政罰鍰。總統、副總統、相關之秘書處、人事委員會辦公室、國會倫理委員會與司法會議，得依據各該法律或法規之規定，對於不實申報者，採取適當之人事或其他督促申報之措施。

處罰之種類，計有 3 種，一為罰鍰，即 1 萬美元以下之行政罰，二為其他行政制裁，即所屬機關之人事或其他督促申報之措施，三為刑罰，當違反政府倫理法規定之行為，另觸犯利益衝突規定時，得處 1 年以上 5 年以下有期徒刑，或科或併科 25 萬美元以下的罰款。

柒、申報資訊公開

申報資料由受理之主管機關負責使之得向大眾公開，公眾則在收迄申報之日起 30 日內得申請查閱申報資料。對於非法取得與使用申報資訊者，檢察長得對之提起行政處罰訴訟，法院得處 1 萬美元以下之罰鍰。

民眾得申請以支付合理費用之方式，取得申報資料之重製與郵寄，倘若基於公益之理由，亦得免費或以減價之方式取得影本。

捌、強制信託

美國政府倫理法關於公職人員財產交付信託之規定，採行限定盲目信託之制度。所謂限定之盲目信託，乃指申報人、配偶、未成年子

女或受扶養之子女，對於本金或收入享有利益，且受託人為具有獨立地位之財政機構、律師、被審定的公共會計師、經紀人或投資顧問，其必須與信託關係人沒有任何關聯，不受其指揮或影響，且非其受雇者或其夥伴，亦非其親戚。利害關係人得不受限制地，將財產交付信託或出售，當信託財產被處理掉或現金價值低於 1,000 元時，受託人應立即通知申報人與執行監督之政府倫理局。

倫理監督辦公室除核准交付信託之計畫案外，亦決定利害關係之一方與受託者之間書面溝通之許可。檢察長對於企圖破壞申報義務人對於自己財產應保持之盲目性，而故意或過失揭露盲目信託資訊，或者教唆為之者，得提起行政罰訴訟。

美國並未規定強制信託，而是將盲目信託作為公開財產以外之選擇，今日在政府倫理法實施之後，將歷來採行不受約束之盲目信託改成為限定盲目信託。

第五章　加拿大公職人員財產申報法

第一節　導論

加拿大雖然未曾發生如美國水門案之舉世聞名醜聞，但在 1960 年代政府與行政部門亦曾出現公務員操守問題，有鑑於此，加拿大特別注重對公務人員廉潔與道德操守之要求，以避免和減少有損官員名譽和政府形象的案件的發生[199]。為了找回與增進人民對政府的信賴，加拿大前後花了幾十年的時間，建立與推動公務員倫理操守觀念，且在實際實施之後，逐一推出政府倫理相關法案[200]。

加拿大在立法實施「公共服務價值與倫理法」（Values and Ethics Code for the Public Service）[201]前，先有提升所有民選與非民選公務員倫理操守之行政實務。依據首任政府「倫理顧問」（Ethics Counsellor）在國會進行的報告顯示[202]，加拿大自 1994 年開始，由內閣總理任命政府倫理顧問，提升民選與非民選公職人員之倫理操守，先期預防公職人員發生利益衝突情形，以補強當時刑法雖然已有賄賂等罪規定，但公職人員仍會違反在市民眼中為錯誤卻尚未達違法程度之利益衝突灰色地帶之行為。

當時的利益衝突守則適用於聯邦內閣的所有成員，包括內閣總理、部長的政治幕僚，以及在聯邦公共服務部門的資深官員，而且不僅對其個人有適用，其配偶與受扶養子女亦有適用，總共約有 1300

---

[199] 加拿大廉政和反腐敗制度，作者不詳，登載於學習時報，中國廉政文化網，更新日期 2005 年 1 月 20 日，http://www.cnicw.gov.cn/info_disp.php?id=167

[200] Gregory J. Levine, The Law of Government Ethics, 2007, P. 1.

[201] http://www.tbs-sct.gc.ca/tbs-sct/audience-auditoire/employee-employe-eng.asp

[202] Howard R. Wilson, Ethics and Government : the Canadian Experience, Lecture on the Senate Occasinal Lecture series at Parliament House on 19 February 1999.

人受到規範[203]。

防止利益衝突的 3 大原則為：公職人員應有高道德操守、公職人員有義務實現政府責任，以及發生公私利益衝突時，應做有利於公益之決定。而執行的方法之一，乃向政府倫理顧問提出財產申報，將其個人、配偶與受撫養子女之財產、負債與公職以外活動等列表，由政府倫理顧問辦公室判定所申報之財產，屬於不須進一步管制之「豁免資產」（exempt assets）、向公眾公開之「應申報資產」（declarable assets），或者屬於必須出售、交付盲目信託，或盲目處理約定之「應受控制資產」（controlled assets）等 3 個群組，並分別處理以防止利益衝突。

加拿大防止利益衝突之實務運作，已大略勾露出往後法案的內容，2003 年 9 月 1 日生效之加拿大「公共服務價值與倫理法」為總則性之規定，2006 年 12 月 12 日公布、2007 年 7 月 9 日生效之「利益衝突法」（Conflict of Interest Act）則將倫理法的綱領性條文詳細化，明定防止利益衝突之方法之一，乃資訊之揭露，將歷來認為應揭露，以防止利益衝突與確保廉潔之 3 大領域：特定事項中之利益、財產利益與收禮[204]，詳細規定在條文中，其中財產利益之揭露，即成為加拿大公職人員財產申報之法源之一。

為確保利益衝突法被遵行，利益衝突法依據「加拿大國會法」（Parliament of Canada Act）第 81 條規定，任命曾任法官、陪審員，有處理利益衝突、財政事務、職業規範懲戒經驗，或曾任參議院倫理官或倫理顧問者[205]，擔任利益衝突與倫理長（Conflict of Interest and Ethics Commissioner）作為聯邦之執行機關，負責受理與審核高階公

---

[203] 同註 1。
[204] 詳參 Gregory J. Levine, The Law of Government Ethics, 2007, P.29.
[205] Gregory J. Levine, The Law of Government Ethics, 2007, P.39.

務員與一般非民選官員等公職人員提交之機密性財產報告（confidential report），判斷其是否遵守利益衝突法課予之義務。至於 British Columbia 的利益衝突長，其任命係依據「議員利益衝突法」（Members' Conflict of Act）；Ontario 廉政長之任命，則係依據「議員廉潔法」（Members' Integrity Act）之規定。

利益衝突法賦予利益衝突與倫理長極大之權利：依據該法第 43 條規定，其一方面提供或應總理要求，提供總理關於公職人員遵守利益衝突法情形之機密建議，另一方面也提供公職人員遵守利益衝突法規定義務之機密建議。依據第 44 條規定，眾議院之議員認為公職人員違反利益衝突法時，得以書面附具理由請求利益衝突與倫理長進行調查，倫理長依職權決定繼續或終止調查。倫理長調查完畢之後，無論結果如何，必須向總理提出報告，敘述問題之真實，以及其關於問題之分析與建議，且提供報告給提出請求之議員、被調查之現職或已離職之公職人員，並將報告公告週知。利益衝突與倫理長亦可依據第 45 條之規定，主動提出調查，並向總理提出報告，報告影本副知被調查之人，並公告週知。進行調查時，倫理長依據第 48 條之規定，得傳喚證人、要求提供證物、提示文件。證人提供之資訊，除涉及偽證罪外，不得作為法庭上不利之用或對之提起訴訟，而調查過程中之任何資訊，原則上亦必須保持機密。另外，依據第 50 條規定，利益衝突與倫理長以及遵照其命令指示之任何人，就其在該法範圍內，善意所做、所報告或所說之任何事，得不受刑事或民事之訴追。

第二節　加拿大公職人員財產申報法

壹、規範架構

一、憲法是否要求公職人員揭露其財產

加拿大憲法未明文規定公職人員應揭露其財產，但加拿大為議會民主國家，認為擔任公共服務之公職人員，為建構負責任好政府的重要支柱[206]，因此加拿大憲法與負責任政府的原則，業已提供確認公職人員角色定位、負責任與價值之基礎，其中擔任公共服務之公職人員角色，被定位為協助加拿大政府作為和平、有秩序的良善政府[207]，而揭露財產乃公職人員之一項義務，故加拿大憲法雖然未明定公職人員應揭露財產，但公職人員揭露財產之義務，具有憲法之重要性。

二、立法沿革

加拿大的「公共服務價值與倫理法」於 2003 年 9 月 1 日生效，內容共分為 4 大章，第 1 章為公共服務價值及倫理之總論，第 2 章為解決利益衝突相關規定，第 3 章是公務人員離職後之規定，第 4 章為爭議發生時之解決規定。其中第 1 章在「公共服務人員」（Public Servants）標題下，即規定所有公職人員在被任命後的 60 日內，當有出現與其官方責任產生利益衝突現象之虞時，負有申報公職以外的活動、財產與負債的義務，此為加拿大公務員申報財產之概括性依據。

隨後加拿大於 2006 年 12 月 12 日公布「利益衝突法」（conflict of Interest Act），自 2007 年 7 月生效，規定擔任公共職務者必須避免陷於利益衝突，而於任職後向利益衝突與倫理專員申報財產，即與公職

---

[206] 加拿大議會民主理念源自 1848 年建立之責任政府之概念，詳參 Kenneth Kernaghan, A special calling: values, ethics and professional public service, Brock University, 2007. 06. 19 http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/scv-eng.asp

[207] 明訂於公共服務價值與倫理法第 1 章加拿大公共服務者之角色。

人員離職退休後的聘僱限制等，均為防止利益衝突之重要手段。其中規定所有公職人員必須提出個人財務之機密報告（confidential report），以及應申報之項目、數額，以及後續處理等詳細規定，即成為加拿大聯邦級行政部門高階公職人員（senior public office holders）財產申報之依據。

至於規範民意代表財產申報義務之防止利益衝突法規，則包括「加拿大國會法」（Parliament of Canada Act[208]）、「眾議員利益衝突法」（the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commons[209]）、「參議員利益衝突法」（the Conflict of Interest Code for Senators[210]）、「安大略省議員廉潔法」（Ontario's Members'Integrity Act[211]）、「卑詩省議員利益衝突法」（British Comlumbia's Members'Conflict of Interest Act[212]）。

三、規範目的：預防利益衝突或不法致富

加拿大公職人員財產申報之法源，無論是綱領式、原則性規定之公共服務價值與倫理法，或者其後公布實施之利益衝突法，均將財產申報定位為防止利益衝突之手段，而整個財產申報制度之設計，亦以是否導致利益衝突為決定公職人員應否為進一步處置之準據。如此之設計，符合加拿大認為一個人不能同時為公共利益與私人利益之維護者，公職人員必須具備廉潔操守，優先選擇維護所擔任職務之公共利益。

延續加拿大實施利益衝突之多年實務，利益衝突法第 20 條規定，

---

[208] R.S. 1985, c. P-1, http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Statutes/P-1-RSC-1985.html
[209] http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=24&lang=en
[210] http://sen.parl.gc.ca/seo-cse/PDF/Code-e.pdf
[211] http://www.canlii.org/en/on/laws/stat/so-1994-c-38/latest/so-1994-c-38.html
[212] http://www.leg.bc.ca/cmt/36thParl/cmt13/report991206.htm#Appendix%20II%20-%20The%20Members'%20Conflict%20of%20Interest%20Act

資產（assets）包括公職人員或其家屬成員作為受益人之信託，資產分為「應受控制資產」（controlled assets）與「豁免資產」（exempt assets）。

所謂「應受控制資產」，乃其價值可能直接或間接對於政府之決策具有影響力者，諸如以下所舉項目，但不以此為限：

1. 公開交易的公司或外國政府證券，由個人持有，或由股票、基金或股票市場指數等組成。
2. 自己管理記名的退撫基金與教育基金等。
3. 以投機目的持有之商品、期貨與外匯。
4. 股票選擇權、擔保、權利與其他類似工具。

至於所謂的「豁免資產」，是指供公職人員或其家庭成員私人使用之資產與利益，此類資產並不具有商業性質，包括如下項目：

1. 第 1 處與第 2 處住宅、休閒用財產、農場土地與供公職人員或其家庭成員使用之建築物。
2. 日常物品與個人物品。
3. 藝術創作、古董與收藏。
4. 汽車與其他個人運輸工具。
5. 現金與存款。
6. 加拿大各級政府發行或保證之加拿大儲蓄基金與其他類似工具。
7. 非自行管理或自行控制的記名退休儲蓄基金與記名教育儲蓄基金。

8. 投資無到期日的互助基金。

9. 有保證的投資證券與其他類似的財政工具。

10.大學與醫院等公部門的債券。

11.養老金與人壽保險。

12.退休金領取權。

13.前雇主、顧客或合夥人借貸之金錢。

14.借貸給公職人員之親屬之個人借貸，以及公職人員借貸給其他之人 1 萬元以下之個人借貸。

15.1 萬元以下之抵押或擔保借款。

16.自行管理或自行控制之記名退休儲蓄基金、教育儲蓄基金。

17.投資於非公開交易以及其資產屬於豁免資產之閉鎖性合夥企業。

貳、公職人員的涵蓋範圍

一、何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

依據加拿大公共服務價值與倫理法之規定，應申報財產之人為服務於該國公務員法（public Service Staff Relations Act）[213]第 1 編表 1 所列，如加拿大邊境服務處、加拿大乳場委員會、加拿大穀物委員會、加拿大人權委員會、加拿大人權法院、加拿大國際發展處、軍事警察訴願會、加拿大廣電傳播委員會、政府印刷局、最高法院幕僚、加拿大統計局與其他等部門、機關與公共機構之所有「公共服務者」(public

[213] http://pslrb-crtfp.gc.ca/legislation/pssra_e.asp

servants)，係以所屬單位，而未以職級作為區分之準據。

至於加拿大利益衝突法則稱應申報義務人為「公職擁有者」（public office holder)，該法第 2 條將公職擁有者定義為如下之人：

1. 內閣部長、州部長和議會秘書。
2. 部會幕僚人員。
3. 部會顧問。
4. 省長任命之人，但不包括副省長、參眾議院與國會圖書館官員與幕僚、外交事務與國際貿易部門人員、法官、軍事法官、首長以外之皇家騎警官員等。
5. 皇家總督許可由部會任命之人。
6. 皇家部長指派之部會全職人員。

由於公共服務的價值與倫理守則為加拿大所有公職人員任職時必須熟知之要件，因此符合加拿大公務員法規定之所有公職人員不分其職位與職級，均須遵守該法揭示之公務倫理與價值，而財產申報為其中之一個環節，原則上只須向機關副首長（Deputy Head）提交機密報告。至於利益衝突法則以具決策權限之特定職位高階公職人員為規範對象，財產之申報與公開為防止利益衝突之方法，公職擁有者必須依其財產之性質與對職務之影響性，為合乎利益衝突法規定之詳細處置。因此，利益衝突法之規定與其他國家專法規定財產申報者較為類似。

二、何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

加拿大公共服務價值與倫理法以及利益衝突法，均以行政部門之

公職人員為主要之規範對象，至於民選公職人員之財產申報義務，則分別規定在各該議會之議員利益衝突法或議員廉潔法，如「眾議員利益衝突法」第 20 條、「參議員利益衝突法」第 12 條、「安大略省議員廉潔法」第 20 條、「卑詩省議員利益衝突法」第 16 條等。這些民意機關之法律，均規定所有之議員與參政會議之顧問（Member of the Executive Council），在當選後之 60 日內，有向所屬之倫理長或廉潔長提交機密的財產揭露報告之義務。

三、倘若僅受任命之高階公職人員須依法申報財產，一般被任命之公職人員之財產申報義務如何

基本上，利益衝突法與其中規定之財產申報義務之適用對象，屬於高階非民選之公職人員與部長，而其中之皇家部長、各州部長與議會秘書，其被要求遵守利益衝突法之程度最高，如就強制信託而言，這 3 類的高階公職人員當其財產有造成利益衝突之虞時，必須一律將財產交付強制信託，至於不屬於此 3 類之公職人員，則由倫理長衡量之後決定，命其在出售與交付信託兩者間作處置。

四、省或地方層級的公職人員是否適用相同的財產申報法律

在公共服務之價值與倫理法之框架下，各省自行訂定利益衝突法或廉潔法規範公職人員之財產申報，如安大略省制定之 Ontario’s Members’Integrity Act 在第 20 條與第 21 條即規定與聯邦利益衝突法類似之財產申報事項。

參、申報內容

一、何等種類／價值之財產必須申報？

關於財產申報之種類，公共服務價值倫理法有原則性規定，利益衝突法則有明確的詳細規定，兩者均為受規範之公職人員應遵守之法律，茲分述其內容如下：

（一）公共服務價值倫理法之規定

依據加拿大公共服務價值倫理法之規定，公職人員應申報財產之事項，並非絕對，而是由公職人員先自行審慎小心地衡量，若認為財產與負債會與其職務構成外觀上、真實的或潛在的利益衝突時，則必須進行申報，若兩者沒有關係，則不需要。當公務人員對此有所疑惑時，可諮詢其機關副首長。

加拿大公共服務價值倫理法在附錄部份以例示方式，規定 9 項公職人員應提交機密報告之財產、負債、信託財產與債務等，以及 13 項不須提交機密報告之財產或利益項目。

1、原則上應申報之財產種類

(1)公開交易的公司或外國政府證券，由直接持有而非與其他單位共同持有的證券所組成、自己管理記名的退撫基金與教育基金。

(2)擁有公營企業部分控股權，或與政府機關有商業往來關係之合夥、獨資、合資、私營與家族企業之利益。

(3)商業性經營之農業企業。

(4)非供公職人員或其家族成員私人使用之不動產。

(5)以投機目的持有之商品、期貨與外匯。

(6)信託財產或以公職人員為受益人之不動產利益。

(7)非給予公職人員直系親屬之有擔保或無擔保貸款。

(8)其他與公職人員職務可能產生真實、明顯或潛在利益衝突之財產或負債。

(9)本章規定財產所涉及之直接或間接債務。

2、無需申報之財產種類

無需申報之種類，主要是供公職人員與其家庭成員私人使用，以及非商業性質之財產，依序如下：

(1) 供公務人員個人及其家人使用之住宅與娛樂用途之土地及農地。

(2) 住家物品及私人動產。

(3) 藝術品、古董及個人收藏。

(4) 汽車與個人交通工具。

(5) 現金及存款。

(6) 加拿大儲蓄債券或其他政府發行之固定價值或擔保價值知證券。

(7) 非自己管理之退休儲蓄計畫與教育儲蓄基金。

(8) 開放式公開操作之共同基金。

(9) 投資保證書或其他財政工具。

(10)年金保險和人壽保險。

(11)退休金權利。

(12)前雇主、客戶或合作夥伴積欠之金錢。

(13)從公務員直接家屬獲得之個人貸款，以及從其他人獲得之小額個人貸款。

（二）利益衝突法之規定

利益衝突法第 22 條至第 24 條規定，公職擁有者應在任職日後之 60 日內，向利益衝突與倫理長提交一份機密性報告，揭露其財產狀況，報告內容應包括下列事項：

(1)描述其所有之財產並估計其價值。

(2)描述其所有的直接與間接負債，包括每筆負債之數額。

(3)描述其任命之日起過去 12 個月內已收取，以及在任命之後將來的 12 個月內，有資格收取之所有收入。

(4)描述在被任命之前 2 年內所從事之所有活動。

(5)描述其在被任命前 2 年內所從事之博愛、慈善或非營利活動。

(6)描述其在被任命前 2 年內擔任信託人、清算人，或擔任律師等所有活動。

(7)道德與倫理長認為確保遵守利益衝突法規定所必要之其他資訊。

此外，依據利益衝突法第 23 條之規定，當公職人員或其家庭成

員在 12 個月的週期內，從親戚朋友以外的任何一個來源，獲得之所有禮品或利益，累計超過 200 元時，必須在價值累積超過 200 元之日開始 30 日內，向倫理長申報該禮物或其他利益。

該法第 24 條規定，公職人員在外部聘任的要約確定後的 7 日內，必須以書面方式向倫理長報告。在接受外部聘任後的 7 日內，除向倫理長外，依其身分另以書面方式向下列之人報告：

(1)皇家內閣部長或州部長向首相報告。

(2)議會秘書向其所協助之部長報告。

(3)副首長向參議院專員報告。

(4)其他公職人員向適當之部長報告。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內？

除公職人員個人外，配偶與未成年受撫養子女的資產狀況也要作機密報告。依據利益衝突法第 2 條之規定，所謂的受撫養子女，指公職人員自己的子女，或公職人員配偶之子女，年齡未滿 18 歲者，以及年齡雖然已達成年，但是經濟方面主要仍是依靠公職人員或其配偶或其同居伴侶（時間達一年以上）的支助者[214]。配偶之財產亦應申報，但不包括贍養費與家庭財產或遺產業經分居協議或法院裁判處理之已分居配偶之財產。換言之，正常婚姻關係存續中之配偶，其資產狀況亦為公職人員財產申報時之申報事項。

肆、申報的頻率和方法

一、公務員首次進入公職時，是否必須申報相關資訊？之後頻率如

[214] 所謂同居伴侶，依據利益衝突法第 2 條之定義，係指與公職人員維持事實上夫妻關係達 1 年以上之人。

何？

加拿大公職人員在任職後 60 日內以提交機密報告方式，申報所有可能與其官方職責產生利益衝突之外部活動、財產、直接或間接債務。在任職後 120 日內，將有構成實際或者潛在利益衝突的資產處理完畢，或以公平交易方式出售資產，或委託給政府安排的信託業管理。

依據利益衝突法第 22 條第 5 項規定，當公職人員應提出機密報告事項實質變更時，應在變動後的 30 日內，向利益衝突與倫理專員，填報異動報告。依據利益衝突法第 28 條規定，利益衝突與倫理長每年審查公職人員機密報告中之資訊，並採行督促遵守法律規定義務之方法。因此，除異動申報外，有可能應倫理長之審查而必須提交新的報告。

另外，如安大略省議員廉潔法第 20 條則明文規定，當選初次申報之後，每年申報 1 次。

二、可以使用電子申報嗎？

加拿大財政部秘書處（Treasury Board of Canada Secretariat）網頁[215]，提供「機密申報表格」（Confidential Report Form）的 PDF 檔，供公共服務者下載填寫。此表格將填寫事項分為 3 大類：財產的敘述、負債的敘述，以及本職以外活動的敘述，供申報人以敘述的方式填寫，未做細節的要求。依據表格說明，公共服務者申報自己所有非屬豁免的資產，並聲明了解，當這 3 類申報事項有對於其職位之義務與責任，產生外觀上、真實的或潛在的利益衝突時，將依規定處置、限縮或改變。

類似地，利益衝突與倫理長辦公室（Office of the Conflict of

[215] http://www.tbs-sct.gc.ca/tbsf-fsct/610-30-eng.asp

Interest and Ethics Commissioner）網頁[216]，亦公佈「機密申報表格」（Confidential Report Form）電子檔，供皇家部長、州部長與議會秘書等依據利益衝突法規定，應該提交個人資產的機密報告者，可以在電腦上操作填寫，此份表格極為詳細，包括各項資產與負債之數額等。

該申報表格將利益衝突法第 22 條規定應申報之項目，逐一作成申報項目，申報人除敘述各項資產、負債之名稱、型態、性質等之外，另外需填寫確定價值或估計價值，此與前揭由公共服務者填寫之表格未特別要求填報價值有別，亦與公職擁有者為迴避利益衝突而作成財產之公開聲明，只敘述資產之來源、性質，而不填報價值不同。未填報財產、負債與本職以外活動之價值，應該是考量隱私權之保護。

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公職人員的財產申報？

依據公共服務倫理與價值法之規定，公共服務人員向機關副首長提交財產的機密報告。依據利益衝突法之規定，公職擁有者必須向利益衝突與倫理長提交財產的機密報告。由於利益衝突法第 2 條定義之公職擁有者，屬於特定之高階公務員，因此，收受與處理財產申報之機關，即視公職人員之等級而定，特定高階者為利益衝突與倫理長，其餘應申報者，則向機關副首長。

二、倘若公務員未能及時申報，或申報內容不一致，主管機關是否和發出提醒函或要求對申報作出澄清／解釋？

相關法律未明文規定主管機關是否主動發函提醒未申報，若從加拿大將公職人員遵守公共服務之價值與倫理規範，視為任職之必要條

[216] http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=46&lang=en

件，似乎無須再為提醒。但從公共服務之價值與倫理法關於副首長職掌之規定，以及加拿大利益衝突法第 29 條之規定，機關副首長以及利益衝突與倫理長在檢視申報之機密報告，確定採行何種確保義務人遵守利益衝突法規定之措施前，應該嘗試與為申報之公職擁有者取得共識，以及必要時得要求公職人員提交其他之資訊，而該法第 53 條明揭處罰之目的，係督促遵守利益衝突法之規定等觀之，主管機關對於申報內容有疑問時，應該會先要求說明。

三、申報內容如何查核？

依據公共服務之價值與倫理法規定，公職人員所屬之副首長在接獲公職人員機密的財產申報後，即加以查核有無與該公職人員之職務與責任，產生外觀上、真實的或潛在的利益衝突，若有，即得命令其在 120 日內，經由公開市場之正常交易管道出售其財產並提出銷售收據，或將其財產交付信託。

依據利益衝突法第 28 條規定，利益衝突與倫理長應該每年檢視公職擁有者申報之資料，並採取適當之方法確保其遵守利益衝突法規定之義務。至於何種方法為適當，依據該法第 30 條規定，除了利益衝突法明訂者外，由利益衝突與倫理長裁量決定，包括要求出售或交付盲目信託等資產處分，以及採行迴避之措施。

四、申報書保存多久？

無論公共服務之價值與倫理法或者利益衝突法對於財產之申報均稱之為機密之報告，而對此機密報告之保存期限均未作規定。

陸、違反之處罰

一、處罰原因

公共服務之價值與倫理法就不遵守該法之規定者，概括地規定將受到適當之懲戒處分，包括最嚴重的解職處分，由主管機關裁量後決定，規定條文並未區分出於何種之原因。

二、處罰種類

（一）罰鍰

依據利益衝突法第 52 條之規定，違反該法第 22 條關於提交財產機密報告、未提交異動報告、未申報收受禮物或利益、未申報機關外部聘任者，得處 500 元以下之行政金錢罰（administrative monetary penalty）。裁處罰鍰時，依據該法第 53 條規定，應該考慮科罰之目的在於鼓勵遵守利益衝突法，而非單純處罰違反之公職人員，同時應將該公職人員 5 年前違反利益衝突法之情形納入考慮。

（二）其他行政制裁

利益衝突法第 62 條規定處罰之資訊應公開，當公職人員之罰鍰處分確定，利益衝突與倫理長得公開違反規定之性質、違規公職人員之姓名，以及科處罰鍰之數額[217]。

[217] 如利益衝突與倫理長辦公室 2010 年 5 月公布 The Honourable Helena Guergis，因違反利益衝突法第 22 條第 5 項規定（未作異動申報），被處 100 元罰鍰，業於 2010 年 5 月 21 日繳納。詳見 http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=49&lang=en

（三）刑事制裁

依據利益衝突法第 63 條之規定，任何違反利益衝突法規定之行為，均不適用刑法典第 126 條之規定。

柒、申報資訊公開

一、民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊？

利益衝突法第 25 條規定：「I. 進行申報之公職擁有者為迴避利益衝突之發生，應該在迴避事由出現的 60 日內，公開聲明迴避，並提供充分之詳細資料，證實利益衝突現象已被避免。II. 進行申報之公職擁有者應該在被派任之日起 120 日內，公開聲明其所有的財產，既非應被控制之財產，亦非豁免之財產。III. 皇家內閣部長、各州部長以及議會秘書應該在被任命之日起 120 日內，應該公開其所有 1 萬元以上之債務，並提供充分之詳細資料，以供查證其債務之來源與性質，但無須提供債務之數量。」第 26 條規定：「進行申報之公職擁有者必須在被派任之日起 120 日內，簽署 1 份財產摘要報告書，提交給利益衝突與倫理長。」

當特定公職人員公開聲明其財產與債務，以及進行申報之公職擁有者提交財產摘要報告書時，因須對外公開，民眾即可藉此得知其財產申報資訊，但因應公開之資產聲明與財產摘要報告書，與財產機密報告事項有差異，民眾尚無法完全得知公職人員財產申報之資訊。

國會議員依據眾議員利益衝突法規定，在政府公報登載當選之日起 60 日內，應提交 1 份廣泛但機密的「揭露陳述」（Disclosure Statement）報告，經利益衝突與倫理長分析與審核後，再提交一份「揭露摘要」（Disclosure Summary）報告，將其完整報告之部分內容公諸

於世，民眾即可在倫理長辦公室的網頁上獲得此資訊[218]。

二、倘若民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊，應如何取得？

依據加拿大資訊公開法（Access to Information Act[219]）規定，加拿大市民與在加拿大有永久住所之人，得請求加拿大政府機關所持有之資訊。加拿大財政部秘書處網頁有「申請資訊表格」（Access to Information Request Form[220]）供下載使用。申請人填寫擁有資訊之聯邦政府機構名稱，以及欲索取資訊之細節，並繳納 5 元費用，收件後 30 日內即可取得可公開資訊之影本，或在政府機關之辦公室閱覽正本。

由於加拿大財產申報資料均為機密報告，只有機關副首長以及利益衝突與倫理長得閱覽與檢視，但申報人為迴避利益衝突而作之資產公開聲明（public declaration），即為民眾可付費申請閱覽或索取影本之對象。

捌、強制信託

依據利益衝突法第 27 條規定，皇家部長、州部長與議會秘書，以及其他被倫理專員認定，必須就其應受控制的財產進行處理者，其方式為在公平交易的市場上出售，或者交付盲目信託，公職人員必須在獲得應受控制財產之日起 120 日內，將之交付盲目信託。

盲目信託必須符合以下之規定：

1、信託財產必須登記為受託人，除非該財產為記名的退休儲蓄基金。

---

[218] The 2008-2009 Annual Report in respect of the Conflict of Interest Code for Members of the House of Commens, p.4. available at : http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=65&lang=en

[219] http://laws.justice.gc.ca/eng/A-1/page-3.html#anchorbo-ga:s_4-gb:s_4

[220] http://www.tbs-sct.gc.ca/tbsf-fsct/350-57-eng.asp

2、公職人員對於信託之約定，不得行使任何權力，亦不得支配與控制信託財產。

3、受託人不得尋求或接受公職人員任何有關信託財產管理之指示或建議。

4、交付信託之財產必須列冊，作為信託契約之附件。

5、任何信託規定在公職人員離開公職之前，或者直到信託財產被消耗淨盡之前，不得更改。

6、信託財產在信託終止時，由受託人交付給公職人員。

7、受託人不得提供任何信託有關之資訊給公職人員，包括償還的內容，除非是法律規定公職人員應申報之資訊，以及關於信託的全部價值的週期性報告。

8、公職人員得收取信託之收入，加入或從信託基金中取出。

9、受託人必須與公職人員保持距離，倫理專員必須確保兩者間確實保持距離。

10、受託人必須是公立的受託人，公立的信託公司或公立的投資公司，具有履行受託人責任的資格者。

11、受託人每年必須提供倫理專員 1 份書面之報告，精確說明信託之市場價值與性質，檢附信託財產的對帳表，呈報過去 1 年信託收入之淨值，以及信託費用等。

關於盲目信託相關之費用，利益衝突法授權利益衝突與倫理長決定是否償還給公職人員以及償還之比例。依據該法第 31 條規定，利益衝突與倫理長得決定信託成立與解除時，合理的法律上、會計上與轉讓時之必要費用，且得隨時調整每年維持與管理信託之實際合理支

出比例。

第三節　結論

加拿大對於公共服務之價值與倫理議題，自 1995 年 5 月倫理顧問向首相提出之報告，建構公共服務之倫理架構開始，逐漸讓起源於 1980 年代的價值與倫理議題再次成為焦點話題，其間 1996 年的 Tait Report 更是一個重要的里程碑[221]，為今日加拿大公職人員對於公共服務之價值與倫理觀取得共識。嗣後經過長年之討論，最後確定由高階與中階官員以及部長以身作則，以維持政府良好聲譽之模式[222]。

加拿大著重公職人員之訓練與教育，建立其反貪瀆之責任感，以促使公職人員遵守服務倫理與價值規範為主要目的，而不強調控制與處罰[223]。加拿大自我期許其聯邦之公共部門能成為推動政府內部良好價值與倫理之世界級典範，在 2007 年實施利益衝突法之前，加拿大設置倫理顧問，向首相負責，2004 年依據「加拿大國會法」(Parliament of Canada Act）設置「倫理長」(Ethics Commissioner)，2007 年利益衝突法生效時，亦同時設置取代倫理長之「利益衝突與倫理長」（Conflict of Interest and Ethics Commissioner)，其為國會所屬之官員，每年向國會提出報告，其中亦包括公職人員財產申報之情形。[224]

以下依據加拿大利益衝突與倫理長辦公室網頁公布之專案報告與年度報告，呈現該國實施之績效：

---

[221] John Tait 領導之團隊於 1996 年 12 月提出以「強大的基礎」(A Strong Foundation）為名之報告，目標在於致力協助公共服務者去發現與了解其基本之價值，並輔助在其所有之工作上力行這種價值觀。http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2003/0619-eng.asp

[222] Values and Ethics in the Federal Public Sector, Chapter 12, Report of the Auditor General of Canada – October 2000, 12-17.

[223] Wesley Cragg/Bruce M. Bailey, National Integrity Systems Country Study Report Canada 2001, P. 9-10. http://www.U4.no

[224] 詳參利益衝突與倫理長辦公室網頁對於之前辦公室之介紹，Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, Previous Office. http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=26&lang=en

2010 年 5 月 13 日 Raitt 部長被檢舉違反利益衝突法，利益衝突與倫理長依據利益衝突法第 44 條規定，向首相提交「Raitt 報告」（The Raitt Report[225]），並依規定對檢舉人、被檢舉人以及公眾公開。Raitt 為加拿大自然資源部部長與國會議員，被兩位國會議員檢舉違反利益衝突法第 11 條不得收受禮物或其他利益，以及第 16 條個人不得索取基金之規定，利益衝突與倫理長於是展開調查，經傳喚 13 位證人，最後確認 Raitt 於 2008 年競選期間所涉面額 250 元募款票案，因受贈者係 Halton Conservative Association，而非 Raitt 個人，且加拿大選舉法規定之政治獻金限制為 1,100 元，不構成不當影響，因此作成 Raitt 未違反利益衝突法第 11 條與第 16 條規定之決定，並提交長達 39 頁之專案報告，由此可略知加拿大利益衝突與倫理長之執掌與功能。

另外，從利益衝突與倫理長於 2009 年 6 月 16 日所公佈「2008 至 2009 年度報告」（The 2008-2009 Annual Report）[226]，亦得窺知加拿大公職人員財產申報之實施概況：2008 年加拿大約有 2700 名利益衝突法所稱之公職擁有者，應受利益衝突法之規範，其中約有 1,100 名應進行資訊揭露與財產處置，這些主要是全職的人員；當年新進的公職人員約 950 名，其中約 500 名應進行資訊揭露與財產處置；當年度約有 900 名公職人員必須依據規定被重新檢視其遵守利益衝突法約定之情形、利益衝突與倫理長因公職人員處置資產而給予償還費用之數額總計 561,781 元、約有 25 名公職人員未在 60 日之期限內提交機密報告，主要是因移出單位未通知利益衝突與倫理辦公室，以致無法提醒申報。公職人員詢問利益衝突與倫理辦公室最多之事項，為關於收受禮物或其他利益，包括邀請等。由於利益衝突法甫實施，利益衝突與倫理長對於逾越期限未完成申報者，若認為告誡即足以達成效果時，儘量不予以處罰。

[225] http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=66&lang=en
[226] http://ciec-ccie.gc.ca/Default.aspx?pid=65&lang=en

總括而言，加拿大公職人員財產申報法制並未十足明確，尤其是申報時機，係以出現利益衝突之情況為要件，此規定具有高度之不確定性，單純憑藉此制度，恐怕會產生漏洞，因此有認為加拿大公共服務之高素質與高廉能度，並非制度規定使然，而是加拿大的人力素質、公務廉能傳統以及道德規範之被接受度與作用力，才是關鍵所在[227]。

以下以加拿大實施公職人員財產申報之理論與實務為準據，評估我國實施公職人員財產申報法迄今，所面臨急待解決之問題：

1、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人須否申報之問題

以加拿大重視公職人員公共服務之價值與倫理之認知，應申報機密性之財產報告，但是否應為財產之公開聲明與財產之摘要報告，則以個案是否構成利益衝突而定。

2、應否申報資產取得時間、原因與取得價額

只有特定高階公職人員之財產機密報告，必須申報資產取得之時間、原因與價額，一般之機密報告以及對外公開之財產摘要報告則無須申報取得之價額。

3、受理申報機關與處罰機關應否分離？

加拿大利益衝突與倫理長為受理財產申報機關，亦擁有處罰之權限，可見加拿大並不採分離之作法。

4、配偶不配合申報財產，義務人可否免責

只有離婚或分居之配偶，其財產無須申報，因此不符合無須申報要件之配偶，若不配合申報財產，義務人仍須負責。

[227] http://www.npf.org.tw/post/1/6396

5、財產申報資料如何公開之問題

加拿大為兼顧申報人之隱私與公眾知的需求，在機密報告部分採詳細申報，在對外的公開聲明與應公開之摘要報告，則僅揭露部分財產申報資料。

6、強制信託之適用對象應予擴張或限縮？強制信託費用得否由公費支出

加拿大不以特定之人或職務為準據，而以個案是否出現利益衝突為斷，信託費用之償還，亦由利益衝突與倫理長個案判斷後決定。

7、第二次申報不實科以刑罰

加拿大對於財產申報之處罰，以行政罰與撤職為限，不採刑罰，且著重於申報之指導與協助，因此縱使第 2 次申報不實，應該亦不會科以刑罰。

第四節　本章摘要

壹、規範架構

加拿大憲法並無關於公職人員財產申報之明文規定，但加拿大在 1960 年代亦曾出現公務員操守瑕疵之問題，因而促使加拿大特別注重對公務人員廉潔與道德操守之要求，進而推動與施行一連串政府倫理相關之法案。

加拿大關於公職人員財產申報之法律規定，主要是 2003 年之「公共服務價值與倫理法」、2006 年適用於聯邦公職人員之「利益衝突法」，以及適用於聯邦議會與地方議會之各該議員衝突法。

加拿大以議會民主國家之公職人員為建構負責任好政府之重要

支柱為由，要求公職人員達成協助加拿大政府成為和平而有秩序良善政府之任務，而為避免其個人和家屬之財產與其職位相關之公益產生衝突，必須提出財務之機密報告，並視造成利益衝突之情形，為進一步之必要處置。因此，加拿大公職人員財產申報之最主要目的，乃在預防利益衝突。

貳、公職人員的涵蓋範圍

加拿大公共服務價值與倫理法規定，應申報財產之人為服務於該國公務員法明示表列之所有公職人員，不分其職位與職級，均須進行財產申報，但原則上只須向機關副首長（Deputy Head）提交機密報告，由機關副首長指導避免造成利益衝突。至於加拿大利益衝突法則以具決策權限之特定職位高階公職人員為規範對象，財產之申報與公開為防止利益衝突之方法，公職擁有者必須依其財產之性質與對職務之影響性，為合乎利益衝突法規定之詳細處置。

行政部門以外之民選公職人員之財產申報義務，分別規定在各該議會之議員利益衝突法或議員廉潔法，議員與參政會議之顧問（Member of the Executive Council），在當選後之 60 日內，有向所屬之倫理長或廉潔長提交機密的財產揭露報告之義務。

參、申報內容

加拿大公共服務價值倫理法並未明確規定應申報財產之事項，而是由公職人員先自行審慎小心地衡量，若認為財產與負債會與其職務構成外觀上、真實的或潛在的利益衝突時，則必須進行申報，若兩者沒有關係，則不需要。當公務人員對此有所疑惑時，可諮詢其機關副首長。但該法以例示方式，規定應提交機密報告與不須提交機密報告兩大類之財產，供公職人員參考。

利益衝突法則規定屬於高階公職人員之公職擁有者，應在任職日後之 60 日內，向利益衝突與倫理長提交 1 份機密性報告，揭露其財產狀況，而報告內容應該包括法定之具體事項。此外，當公職人員或其家庭成員在 12 個月的週期內，從親戚朋友以外的任何 1 個來源，獲得之所有禮品或利益，累計超過 200 元時，必須在價值累積超過 200 元之日開始 30 日內，向倫理長申報該禮物或其他利益。

申報財產時，除公職人員個人外，配偶與未滿 18 歲者，以及年齡雖然已達成年，但是經濟方面主要仍是依靠公職人員或其配偶或其同居伴侶（時間達 1 年以上）的支助者亦應申報，但不包括贍養費與家庭財產或遺產業經分居協議或法院裁判處理之已分居配偶之財產。

肆、申報的頻率和方法

加拿大公職人員在任職後 60 日內以提交機密報告方式，申報所有可能與其官方職責產生利益衝突之外部活動、財產、直接或間接債務。在任職後 120 日內，將有構成實際或者潛在利益衝突的資產處理完畢，或以公平交易方式出售資產，或委託給政府安排的信託業管理。

應該提交個人資產的機密報告者，可以在電腦上操作填寫，除敘述各項資產、負債之名稱、型態、性質等之外，另外需填寫確定價值或估計價值。

伍、申報程序

依據公共服務倫理與價值法之規定，公共服務人員向機關副首長提交財產的機密報告。依據利益衝突法之規定，公職擁有者必須向利益衝突與倫理長提交財產的機密報告。由於利益衝突法第 2 條定義之公職擁有者，屬於特定之高階公務員，因此，收受與處理財產申報之

機關，即視公職人員之等級而定，特定高階者為利益衝突與倫理長，其餘應申報者，則向機關副首長。

陸、違反之處罰

公共服務之價值與倫理法就不遵守該法之規定者，概括地規定將受到適當之懲戒處分，包括最嚴重的解職處分，由主管機關裁量後決定。利益衝突法則規定，違反提交財產機密報告、未提交異動報告、未申報收受禮物或利益、未申報機關外部聘任者，得處 500 元以下之行政金錢罰。

柒、申報資訊公開

由於加拿大財產申報資料均為機密報告，只有機關副首長以及利益衝突與倫理長得閱覽與檢視，但申報人為迴避利益衝突而作之資產公開聲明，即為民眾可付費申請閱覽或索取影本之對象。

捌、強制信託

依據利益衝突法規定，皇家部長、州部長與議會秘書，以及其他被倫理專員認定，必須就其應受控制的財產進行處理者，其方式為在公平交易的市場上出售，或者交付盲目信託，公職人員必須在獲得應受控制財產之日起 120 日內，將之交付盲目信託。利益衝突法並明定盲目信託應遵守之 11 項要求，至於盲目信託相關之費用，利益衝突法授權利益衝突與倫理長決定是否償還給公職人員以及償還之比例。

第六章　香港公職人員財產申報法

第一節　導論

壹、香港基本政治制度以及公職人員建制

在探討香港公職人員投資申報法之前，本研究首先必須概略介紹香港基本政治制度，以明瞭公職人員基本建制。1997 年 7 月 1 日，中華人民共和國恢復對香港行使主權，香港成為中華人民共和國特別行政區，《中華人民共和國香港特別行政區基本法》(以下簡稱《基本法》)於同日生效。中國全國人民代表大會授權香港特別行政區(以下簡稱香港特區)依照《基本法》的規定實行自治，享有行政管理權、立法權、獨立的司法權和終審權。香港特區不實施社會主義制度和政策，保持原有的資本主義和生活方式，50 年不變[228]。

香港特區的主要機構有：行政長官、行政會議、特區政府、立法會和司法機關。行政長官是香港特區的首長，對中央人民政府和香港特區負責。《基本法》第 45 條規定：「香港特別行政區行政長官在當地通過選舉或協商產生，由中央人民政府任命(第 1 項)。行政長官的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至由一個有廣泛代表性的提名委員會按民主程序提名後普選產生的目標(第 2 項)。行政長官產生的具體辦法由附件一《香港特別行政區行政長官的產生辦法》規定(第 3 項)。」依照現行辦法，行政長官由選舉委員會選出，由中央人民政府任命。選舉委員會委員共 800 人，由下列各界人士組成：工商、金融界 200 人；專業界 200 人；勞工、社會服務、宗教等界 200 人；立法會議員、區域性組織代表、香港地區全國人大代表、香港地區全國政協委員的代表 200 人。不

[228] 參見王暉，香港廉政制度體系，頁 56，中國方正出版社，2005 年。

過，中華人民共和國第十屆全國人民代表大會常務委員會業於 2007 年 12 月 29 日第三十一次會議通過《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，當中決議，2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實施普選[229]。

行政會議則是協助行政長官決策的機構。按照《基本法》第 55 條規定，行政會議成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任，其任免由行政長官決定。行政會議成員須由在外國無居留權的香港特別行政區永久性居民中的中國公民擔任，其任期應不超過委任他的行政長官的任期。行政會議由行政長官主持。行政長官在作出重要決策、向立法會提交法案、制定附屬法規和解散立法會前，須徵詢行政會議的意見，但人事任免、紀律制裁和緊急情況下採取的措施除外。行政長官如不採納行政會議多數成員的意見，應將具體理由記錄在案。凡此，《基本法》第 56 條定有明文。

香港特區政府下設政務司、財務司、律政司和各局、處、署。政務司司長是公務員的首長，就政府政策的制定及推行向行政長官負責。財政司司長負責制定政府的財經政策，律政司司長負責草擬法例，並主管刑事檢察工作。政務司下原設有 13 個決策局：經濟局、政制事務局、財經事務局、教育統籌局、民政事務局、衛生福利局、資訊科技及廣播局、房屋局、規劃環境地政局、保安局、工商局、運輸局、工務局；2 個資源局：公務員事務局、庫務局；71 個行政部門和其它提供服務的政府機構。各局由局長掌管，政府部門和機構首長須向所屬各局局長負責。另有廉政公署、申訴專員公署、審計署和公

[229] 這些憲法文件均可見於香港政府律政司網頁：http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm#。最後瀏覽日：99 年 2 月 19 日。

務員敘用委員會 4 個獨立機構直接隸屬於特區行政首長[230]。

在香港回歸初期，只有特首這個職位必須負政治責任，其他任何一級官員在體制上都不必為他們的決策效果與施政成敗承擔政治責任。這與英國統治香港長期以來形成的公務員制度有關。當時公務員隊伍是穩定而且獨立的系統，不受最高行政官員變動的影響。然而隨著香港回歸，行政長官、立法會議員透過直接或間接選舉產生，新聞界變得更加進取和尖銳，導致政府運作和政策制定，受到更多公眾監督的壓力。同時，由於實施「港人治港」的高度自治，民眾有了參政議政的強烈要求。因此各界要求政府主要官員對決策施政負責的呼聲越來越高。經過 2 年的醞釀，立法會於 2002 年通過了政府主要官員問責制議案。政府最高層的官員脫離公務員系統，成為以合約形式聘用的高級官員。他們由特首提名、中央政府任命，在其任期之內，統領所轄部門的工作，為政策範疇內的事宜全面承擔責任，對其政策的成敗直接向行政長官負責。行政長官在必要時可以終止他們的合約。這些問責官員包括政務司司長、財務司司長、律政司司長，以及所有的決策局局長。他們的任期不能超過行政長官任期。問責制官員都進入行政會議，以強化行政會議的工作。而原本擔任局長的公務員，職級和薪酬福利待遇保持不變，職稱改為常任秘書長，扮演問責制局長和公務員系統之間的重要樞紐角色。問責制改組政府架構，並精簡合併一些決策局，也不再區分決策局和資源局，使原有的 16 個局整併為 11 個[231]。2007 年 7 月 1 日第三屆特區行政長官曾蔭權把決策局再調整為 12 個，並把部分決策局改組。

2007 年 10 月香港特區政府發表「進一步發展政治委任制度報告書」,建議每個決策局(公務員事務局除外)設立一個副局長及一個局長

[230] 王暉，前揭書，頁 62。
[231] 參見王暉，前揭書，頁 158 以下。

政治助理職位，政務司及財務司也各增設一個政治助理職位，總共 24 個政治委任職位，他們原則上並不是公務員。港府認為必須進一步發展政治委任制度的理由有三：

(1)主要官員需要額外支援配合以民為本的施政需要，然而，現行的政治層級過分單薄，不足以有效應付管治及政治工作的需要。

(2)增設政治委任職位，可提升政治團隊在公務員支援下處理政治工作方面的能力。同時，此舉亦有助保持公務員政治中立。

(3)在政府不同層級開設政治委任職位可為政治人才提供一個更全面的事業發展途徑。培育政治人才，正好配合政制逐步民主化。

該報告書並將過去所稱之「問責制主要官員」一律改稱為「政治委任(制度)官員」[232]。此項建議於立法會通過，並於 2008 年開始施行。故現今所稱之「政治委任官員」包括：

(1) 主要官員：即所有司長和局長；

(2) 行政長官辦公室主任；

(3) 副局長；以及

(4) 政治助理：指政務司司長政治助理、財務司司長政治助理，以及局長政治助理[233]。

立法會是香港特區的立法機關，負責制定法律、控制公共開支，以及監督政府的施政表現。關於立法會議員的產生方式，《基本法》

[232] 參見「進一步發展政治委任制度報告書」，http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report_tc.pdf。最後瀏覽日：99 年 2 月 19 日。

[233] 參見「政治委任制度官員守則」，http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf，頁 1。最後瀏覽日：99 年 2 月 19 日。

第 68 條規定：「香港特別行政區立法會由選舉產生(第 1 項)。立法會的產生辦法根據香港特別行政區的實際情況和循序漸進的原則而規定，最終達至全部議員由普選產生的目標(第 2 項)。立法會產生的具體辦法和法案、議案的表決程序由附件二《香港特別行政區立法會的產生辦法和表決程序》規定(第 3 項)。」換言之，立法會議員目前並非全部經由普選產生。60 名議員中，第一屆立法會的任期由 1998 年 7 月 1 日起，其中分區直接選舉產生之議員 20 人，選舉委員會選舉產生之議員 10 人，功能團體選舉產生之議員 30 人；第二屆立法會的任期由 2000 年 10 月 1 日開始，其中分區直接選舉產生之議員 24 人，選舉委員會選舉產生之議員 6 人，功能團體選舉產生之議員 30 人；第三屆立法會的任期由 2004 年 10 月 1 日開始，其中分區直接選舉產生議員 30 人及功能團體選舉產生議員 30 人。立法會的任期為期 4 年；第四屆立法會的任期由 2008 年 10 月 1 日開始，其中分區直接選舉產生議員 30 人及功能團體選舉產生議員 30 人[234]。根據前述於 2007 年 12 月 29 日通過之《全國人民代表大會常務委員會關於香港特別行政區 2012 年行政長官和立法會產生辦法及有關普選問題的決定》，2012 年第 5 屆立法會之產生，功能團體和分區直選產生的議員各佔半數的比例維持不變；2017 年香港特別行政區第五任行政長官的選舉可以實施普選，而在行政長官由普選產生以後，立法會的選舉也可以實行全面普選。依據目前的普選時間表，立法會普選訂在 2020 年[235]。

香港特區設立終審法院、高等法院、區域法院、裁判署法庭和其他專門法庭。高等法院設上訴法庭和原訟法庭。香港特區法院的法官，根據當地法官和法律界及其他方面知名人士組成的獨立委員會推

[234] 參見立法會網頁：http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm。最後瀏覽日：99 年 2 月 19 日。
[235] 參見行政長官網頁：http://www.info.gov.hk/gia/general/201001/31/P201001310146.htm。最後瀏覽日：99 年 2 月 19 日。

薦，由行政長官任命。司法機構獨立執行司法工作，並解釋由立法機關制定的法律，終審法院具有香港特區的終審權[236]。

貳、防貪法例、申報投資、防範利益衝突[237]

香港廉政制度體系運作成效卓著，享有盛名。專責之廉政公署居功厥偉，自不在話下[238]；惟除了專責組織外，嚴格的法令規章更是不可或缺的前提要件。防貪法例、投資申報、防範利益衝突，三者共同建構防止公職人員貪腐的安全閥。故在深入研究香港公職人員投資申報法之前，有必要先就防貪法例及防範利益衝突措施加以說明，方能正確掌握香港廉政制度體系的全貌，而不致有所偏廢。

防貪法例主要是指《防止賄賂條例》。其中第 3、4、10 條尤其重要。第 3 條規定，政府人員未得行政長官一般或特別許可而索取或接受利益，即屬犯罪。所謂「利益」，涵蓋範圍相當廣泛[239]，泛指一切有價值的事物，包括餽贈、佣金、貸款、受雇工作、折扣、服務或優待等，惟款待除外。款待是指供應在場享用的食物或飲品，以及任何與此供應有關或同時提供的其他款待，例如餐宴附帶的表演。未得許可接受利益者，不論是否有貪污動機，也不管是以公職或私人身分索取或接受，皆有可能牴觸第 3 條。違反該條文最高可處 1 年監禁及 10 萬港元罰金，所得利益充公。本條文的立法精神在於防微杜漸。蓋根據經驗所示，行賄者通常不會一開始便直接向政府人員行賄；貪污事件往往是由政府人員獲贈小小「甜頭」開始，即一般所謂「糖衣陷阱」。為執行該條文，港府頒佈了《1992 年接受利益(總督許可)公

---

236 參見《基本法》第 80 條以下規定；王暉，前揭書，頁 56, 61。

237 以下內容參見王暉，前揭書，頁 16 以下；知識產權署，行為及紀律守則，2009 年 9 月修訂版，頁 2 以下；持廉守正公務員實務守則，2008 年 3 月再版，頁 10 以下。

238 詳見何亮亮，解密廉政公署，中信出版社，2006；朱新民，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，98 年 11 月，頁 26 以下。。

239 該條例所稱之利益不包括《選舉(舞弊及非法行為)條例》所舉的選舉捐贈，而該項捐贈的詳情是已按照該條例的規定載于選舉申報書內。參見王暉，前揭書，頁 237。

告》，現修訂為《2007 年接受利益(行政長官許可)公告》。該公告闡明政府人員可在何種情形下索取或接受「受限制利益」。首先，政府人員有索取或接受利益(包括優待及借用物件) 的一般許可，但下列四種「受限制利益」則除外：饋贈(包括金錢及實物)、折扣、貸款、旅費(包括機票、船票及車費)。如果屬於上開「受限制利益」，只有在該公告明定的情況下始可接受。政府人員能否根據「一般許可」接受「受限制利益」，須視提供利益的場合、利益的價值和提供利益者的身分而定。上開公告將提供利益者的身分分為：親屬(共有 19 種)、私交朋友、其他人士、及商人/商業人士/社團。詳情如下：

在一般許可範圍內接受受限制利益的情況

A) 禮物/折扣/旅費

提供利益者的身分	親屬*	私交友好	其他人士	商人/商號/社團
限制：價值上限	可索取或接受任何價值的禮物/折扣/旅費	只可於特別場合(例如生日)接受價值不超過3,000 港元的禮物/旅費，以及於任何其他場合接受價值不超過 500 港元的禮物/旅費	只可於特別場合接受價值不超過 1,500 港元的禮物/旅費，以及於任何其他場合接受價值不超過 250 港元的禮物/旅費	可索取或接受任何價值的禮物/折扣/旅費
其他條例	• 並無其他條件	• 提供利益者並非有關政府人員的下屬 • 提供利益者與有關政府人員所服務的部門並無公事往來 • 只就有關政府人員的私人身分提供利益 • 有關政府人員並無索取該利益		• 有關利益亦同樣提供給非政府人員 • 提供利益者與有關政府人員並無公事往來 • 只就有關政府人員的私人身分提供利益

B) 貸款

提供利益者或貸款者的身分	親屬*	私交友好	其他人士	商人/商號/社團
限制：貸款額上限	無限制	每人每次最多 3,000 港元	每人每次最多 1,500 港元	無限制
其他條例	• 並無其他條件	• 必須在 30 天內清還 • 貸款者並非有關政府人員的下屬 • 貸款者與有關政府人員所服務的部門並無公事往來		• 有關貸款條件亦同樣適用於非政府人員 • 屬貸款者的正常業務運作 • 貸款者與有關政府人員並無公事往來 • 只就有關政府人員的私人身分提供貸款

*「親屬」指：

－配偶(包括妾侍)
－與該政府人員如夫婦一樣共同生活的任何人士
－未婚夫、未婚妻
－父母、繼父母、合法監護人
－配偶的父母、配偶的繼父母、配偶的合法監護人
－祖父母、曾祖父母
－子女、由法庭判令受其監護者
－配偶的子女、由法庭判令受配偶監護者
－男女內孫及男女外孫
－子女的配偶
－兄弟姊妹
－配偶的兄弟姊妹
－同母異父或同父異母的兄弟姊妹
－繼父與前妻或繼母與前夫所生的子女
－兄弟姊妹的配偶
－兄弟姊妹的子女
－父母的兄弟姊妹
－父母的兄弟姊妹的配偶
－父母的兄弟姊妹的子女

政府人員若欲在上列兩表之「一般許可」以外情況索取或接受「受限制利益」，必須獲得「特別許可」。例如政府人員應獲得「特別許可」才可接受下屬贈送的結婚禮物；他也必須在接受前後合理時間內儘速向部門申請特別許可，否則即可能因違反《防止賄賂條例》第 3 條而被檢控或遭受紀律處分。上開公告及個別部門指引均已闡明部門內獲授權審批「特別許可」人員的職級。

根據公務員事務局通告第 4/2007 號《公務員以公職身分獲得的利益／款待及部門獲贈惠及員工的禮物和捐贈》第 3 及 4 段，《接受利益公告》並無批准政府人員以公職身分接受利益。政府人員以公職身分出席社交場合或典禮所獲贈的禮物，均為致送予該員所屬部門的禮物。倘若認為在某些情況下退還禮物並不恰當，有關人員應向部門報告，並將所獲贈的禮物提交部門處理。處理方法可包括：

- ✦ 與同事共享；
- ✦ 由接受禮物的人員保存；
- ✦ 用作部門幸運抽獎的獎品；
- ✦ 轉贈慈善機構、學校、圖書館或博物館；或
- ✦ 陳列於辦公室內。

在任何情況下，部門都應按照公務員事務局通告第 4/2007 號第 10-14 段的規定辦理。政府人員如不知道提供禮物者的身分或對該禮物是應該以公職或私人身分接受有疑問，他便應採用以公職身分接受禮物的方式處理，以符合政府人員廉潔操守的精神。部門首長可考慮委派高層人員或委員會專責處理禮物，以便提高處理有關程序的效率和確保部門的誠信文化。此機制必須透明及公開，並有適當的監察和制衡，所有個案也須有妥善的記錄。

處理政府人員以公職身分接受禮物的建議程序如下：政府人員接受禮物後，該員須將禮物和有關資料，例如：禮物的性質和估計價值、提供禮物者的姓名和送贈禮物的場合等，提交獲部門授權處理禮物的人員/委員會。獲授權人員/委員會須按照所屬部門的指引來決定處理的方法，而該部門指引必須根據公務員事務局通告第 4/2007 號內的原則來訂定。獲授權人員/委員會須記錄禮物的資料和處理方法，並通知接受禮物人員他可否保存該禮物或其他處理禮物的方法。

此外，必須注意，即使是索取或接受該公告所准許的利益，但有關行為如果導致或可能導致私人利益與公職之間出現衝突，則仍然可能因索取或接受利益而遭受紀律處分。如有疑問，應參照公務員事務局有關利益衝突問題的指引。

《防止賄賂條例》第 4 條處理與公職有關的貪污罪行。構成該罪的要點是政府人員在香港或其他地方，濫用其職權或公職，索取或接受任何利益。該條的目的是預防政府人員濫用職權，保障政府及社會的整體利益。是否直接接受利益並非關鍵因素，即使利益是透過第三人如配偶等接受，仍被視為代替該政府人員接受。即使該政府人員沒有履行承諾的實權或根本沒有履行承諾，行賄或受賄雙方均可能被視為違法。最高刑罰為罰金港幣 50 萬元及監禁 7 年，並按法庭指示的方式充公賄款。

值得注意的是，香港賄賂罪的主體並不限於公職人員，也包括私營機構的雇員。《防止賄賂條例》涵蓋了政府部門及私營機構有關提供、索取及收受利益的各種不同情況，還規定了對私營企業的貪污行為進行處罰。提起貪污，人們首先聯想到擁有種種特權的公職人員，但事實上，現在香港公職人員的貪污問題並不突出。根據學者研究，2001 年廉署收到的 4,400 多個舉報中，「私營」涉貪舉報仍占首位，

公職人員受舉報的只占 4 成左右，比廉署成立之初的占八成比例仍維持大幅下降趨勢，公務員集體貪污基本上已銷聲匿跡[240]。

《防止賄賂條例》第 10 條就政府人員維持高於其收入所得的生活水平作出規範。該條的要點是曾任職或現就職於政府的人員，維持的生活水平或擁有或控制的財富與其公職薪俸不相稱，且未能向法庭作出圓滿解釋(satisfactory explanation)。此條即是一般所稱之「財產來源不明罪」。對於有犯罪嫌疑者，得依《防止賄賂條例》第 14 條規定要求他在一定期間內提交聲明書，違反者，依照該條第 4 項規定，可處罰金 2 萬元及監禁 1 年；而一旦確定違反財產來源不明罪，依照同法第 12 條規定，循公訴程序判決者，可處罰金 100 萬元及監禁 10 年、循簡易程序判決者，可處罰金 50 萬元及監禁 3 年，並將未能向法庭作出圓滿解釋的資產充公。此種立法例，係獨立設置公務員財產來源不明的犯罪，有稱之為「經常型立法」者，它透過對於公務員平日生活消費及財產控制的有效稽查，就能產生犯罪的追訴基礎，屬於主動型的立法。此種立法固然效果很好，但衝擊範圍大，且構成要件模糊，公務員可能動輒得咎。另外，這也需要一個效能強大的肅貪機構，才能應付龐大的清查公務員財產取得及消費水準的工作[241]。

而就防範利益衝突方面，主要參考依據為《公務員事務通告第 2/2004 號》。公務員必須保持廉潔，履行職務時須以政府利益為優先，避免出現利益衝突。利益衝突是指政府人員因「私人利益」而未能適當履行其公職。「私人利益」包括該人員本身、家人及親屬、朋友、所屬社團以及有所負債或須給予回報的人。而所謂「利益衝突」包括兩種類型：第一種是真實的利益衝突，指該員在公事上的行為和決定受私人利益所影響；第二種是被視為利益衝突存在的情況，指市民認

[240] 王暉，前揭書，頁 273。

[241] 陳誌銘，財產來源不明罪之我見，2008，頁 1-3。相對地，新加坡則為「個案型立法」的代表，詳情參見第七章關於新加坡公職人員財產申報法之說明。

為員工在公事上的行為和決定受其私人利益所影響，該員若未能採取行動避免猜疑，可能受到市民的非議。真實的利益衝突往往涉及濫權瀆職，如果其中涉及收受利益，則可能是受賄罪。而被視為利益衝突存在的情況未必涉及濫權瀆職，但與前者一樣，打擊公眾對公務員體系的信心，也可以造成嚴重的損害。因此政府人員均有責任避免捲入任何可能引致或涉及利益衝突的情況，如果出現這些情況，必須立即向上司報告。凡未能避免或未能申報利益衝突情況的員工，均會遭受紀律處分。

而就投資申報方面，則是本文以下所要詳細探討的內容。香港政府的政策是，既要保障公務員的私人投資和隱私權，也要維護公務員公正持平和向公眾負責的原則，在兩者之間取得適當平衡。一般而言，只要有關投資不會與本身的公職產生利益衝突，公務員可隨意作出私人投資。故香港的公務員投資申報制度，是根據公務員自願披露資料以保障其本身權益的原則來制定。由於公務員無論何時都有責任避免和申報與本身公職產生利益衝突的情況，因此公務員投資申報制度是配合該利益衝突的指引，即前述《公務員事務通告第 2/2004 號》而定。自願披露和自行申報的做法，有助當局盡早發現利益衝突的情況，並在有需要時採取適當的管理或防範措施[242]。

第二節　香港公職人員財產申報法

壹、規範架構

一、憲法是否要求公職人員揭露其財產

《基本法》第 47 條 2 項規定：「行政長官就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。」

[242] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 1。

至於其他公職人員是否應申報財產或投資，基本法則無規定。

二、立法沿革

現行的公務員申報投資制度於 1998 年 9 月開始推行[243]。公務員申報投資事宜規定在《公務員事務規例》第 461 至 466 條、公務員事務局通告第 8/2006 號、公務員事務局通函第 14/2008 號、公務員所屬局/所制定的附加申報規則和投資限制(如果有的話)[244]。至於政治委任官員的投資和利益申報，則是依據「政治委任制度官員守則」。

而立法會議員的投資和利益申報則適用自律規範，即《議事規則》[245]第 83 條以及香港特別行政區立法會個人利益登記指引(2006 年 6 月)[246]。

三、規範目的：預防利益衝突或不法致富

從國際經驗顯示出公職人員財產申報法制大抵可以區分為兩種理想類型，即「預防利益衝突」與「避免不法致富」，大多數國家是混合型[247]。香港的財產申報法也可以歸類為混合型，因為它與防範利益衝突、防貪法例(防止賄賂條例)兩者的關係同樣密切，公職人員的財產申報不僅可防範利益衝突，也可作為偵查貪腐犯行的基礎資料。不過精確來說，香港公職人員申報的對象並非「財產」，而是投資及利益，因此，房地產的購置屬於投資範疇固然必須申報，但存款即無申報之必要。詳細情形請參見後述內容。

---

[243] 王暉，前揭書，頁 17。

[244] 參見公務員投資申報表[通用表格第 389(I)號(6/2008 修訂版)]第 2 頁，http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/retirement/files/GF389Irc.pdf。

[245] 《議事規則》全文詳見立法會網頁：http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm。

[246] http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/guidel.pdf。參見王暉，前揭書，頁 71 以下。

[247] 參閱：本計畫第三章。

貳、公職人員的涵蓋範圍

一、何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

以下分別就公務員及政治委任官員之情形加以說明：

(一)公務員

依據《公務員事務規例》第 461 至 466 條、公務員事務局通告第 8/2006 號及公務員事務局通函第 14/2008 號，申報義務之有無係以公務員之「職位」定之。按之，須定期申報投資的職位劃分為兩層[248]：

1、第 I 層職位：

第 I 層職位由中央指定。目前，香港特別行政區政府共有 24 個主要職位列為第 I 層職位，包括：

(a) 常任秘書長(共設 18 個職位)；

(b) 警務處處長、廉政專員、入境事務處處長、海關關長和審計署署長(5 個職位)；以及

(c) 中央政策組首席顧問(一個職位)。

公務員事務局會定期檢討是否需要把其他職位列為第 I 層職位。各局局長如認為有需要，可根據運作需要和員工可能遇到利益衝突的情況，向公務員事務局局長建議把某些職位加入列作第 I 層職位。

2、第 II 層職位包括：

(a) 上述第 I 層職位人員的政務助理和私人秘書；

(b) 第 I 層職位以外的所有首長級職位；以及

[248] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 2-3；公務員事務局通函第 14/2008 號附錄 II。

(c) 各常任秘書長/部門首長指定須申報投資的非首長級職位。指定這些職位須申報投資，是基於職位持有人較有可能遇到利益衝突情況。

各常任秘書長/部門首長在指定須申報投資的職位前，應參閱有關「利益衝突」的公務員事務局通告第 2/2004 號，以及「指定須申報投資職位的指引」。上述通告和指引並未能盡錄所有可能引致利益衝突的情況。各常任秘書長/部門首長應根據轄下的局/部門的運作情況，審慎衡量屬下人員可能遇到利益衝突情況的機會。

(二)政治委任官員

至於政治委任官員的投資和利益申報，則是依據「政治委任制度官員守則」。如導論所述，目前政治委任官員包括：主要官員(即所有司長和局長)、行政長官辦公室主任、副局長以及政治助理等。

二、何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

(一)行政長官

行政長官依據基本法規定，就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。

(二)主要官員

主要官員屬於前述所謂政治委任官員，依據「政治委任制度官員守則」有申報義務。

(三)立法會議員

立法會議員依據自律規範，也就是《議事規則》第 83 條以及香

港特別行政區立法會個人利益登記指引(2006 年 6 月)有申報義務。

三、倘若僅受任命之高階公職人員須依法申報財產，一般被任命之公職人員之財產申報義務如何

前述職位以外之人員毋須定期申報投資。不過，所有公務員都有責任避免本身的投資與公職有任何利益衝突，也有責任呈報可能引起這類衝突的投資。如有疑問，員工應呈報有關投資，並徵詢所屬常任秘書長/部門首長的意見，以保障自身權益[249]。

參、申報內容

一、何等種類/價值之財產必須申報

以下分別探討公務員、政治委任官員及立法會議員之申報內容：

(一)公務員

根據《公務員事務規例》第 463(1)條，擔任第 I、II 層職位人員必須申報的內容，為配偶的職業，以及如下的「投資」[250]：

(a) 包括在香港及/或香港以外地區任何公司或機構的任何投資、持有的股票，或直接或間接擁有的權益(包括擔任公司董事)[251]，以及在地產或房產(包括自住的房屋)[252]的任何權

---

[249] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 4。

[250] 參見公務員投資申報表[通用表格第 389(I)號(6/2008 修訂版)]第 6, 7 頁。

[251] 如投資包括私人公司的權益，則應扼述以下資料：

(a) 公司業務性質；

(b) 公司是否從事活躍的業務；如該公司純粹為持有地產或房產而成立，請提供有關地產及房產的詳細資料；

(c) 申報人員是否積極參與公司的業務；以及

(d) 申報人員持有的股權及已知的其他股東的姓名。

[252] 申報在香港或香港以外地區擁有的地產或房產時，須提供詳細地址，並須註明是作住宅或商業用途。“自用”包括自住、供家人或親屬居住、空置或作任何其他沒有收益的用途。

益；

(b) 包括但不侷限於：

(i) 在香港聯合交易所上市的證券；

(ii) 在香港期貨交易所買賣的期貨、期權合約和其他產品；

(iii) 香港盈富基金；以及

(iv) 領匯房地產投資信託基金；以及

(V) 由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的上述任何投資，

(c) 但是，除了必須遵守《公務員事務規例》第 464(a)條之外，並不包括：

(i) 單位信託、互惠基金[253]和人壽保險；

(ii) 銀行存款(不論任何貨幣)及貨幣買賣；

(iii) 政府票據、債券和多邊代理機構債務票據；以及

(iv) 該員受託管理或供作慈善的投資，而該員並無受益人的權益。

至於上文沒有註明的投資，公務員須諮詢所屬常任秘書長/部門首長，查明是否須予申報(《公務員事務規例》第 463(2)條)。各常任秘書長/部門首長可因應具體運作情況和員工遇到利益衝突情況的機會，考慮制定附加指引，規定員工須避免進行或申報某些指定的投資活動。在發出這類部門指引後，應把副本送交公務員事務局。公務員

[253] 無須申報的單位信託、互惠基金，是指基金經理能完全無須經受益人而直接作出投資決定的單位信託和互惠基金，因此受益人的這類投資與其公職之間可能出現利益衝突的機會極微。

事務局已將現有的部門指引備存索引[254]。根據學者 2005 年初的研究，當時有 29 個局(部門)已制定附加的申報指引，涉及的職位超過 52000 個。這些附加指引包括：規定公務員須申報某些指定行業的投資交易(不論數額或有關人員是否擔任第一層獲第二層職位)；如配偶(親屬)任職的公司與有關局(部門)有公務往來，須申報其工作，更頻繁地申報投資；以及某些職係人員在受聘時須申報投資。有些局(部門)亦會就指定的行業或業務範圍訂定投資限制[255]。

如果情況顯示公務員的投資與公職之間存在或可能出現利益衝突，則有關的常任秘書長或部門首長應決定須否規定該員放棄其任何或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或將有關投資交由他人全權託管。如有疑問，可徵詢公務員事務局局長的意見(《公務員事務規例》第 463(3)條)。

此外，根據《公務員事務規例》第 482(3)條規定，首次聘用的人員須在受聘後兩個月內，就其不在《接受利益(行政長官許可)公告》一般許可範圍內的未償還貸款和債項，向其局長或部門首長作出申報，並申請特別許可。

(二)政治委任官員[256]

政治委任官員的投資和利益申報，係依據「政治委任制度官員守則」之規定。有關申報將存放於由行政長官辦公室所指定的地方應要求供公眾查閱。此外，關於防止利益衝突、接受利益、贊助訪問、餽贈及其他紀錄方面，政治委任官員在下列情形必須向行政長官報告、取得許可或紀錄：

---

[254] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 4。
[255] 王暉，前揭書，頁 18-19。
[256] 參見「政治委任制度官員守則」，頁 10-12。

1、政治委任官員在執行公職時，如個人利益可能會影響，或被視為影響他們的判斷，均須向行政長官報告。

2、政治委任官員必須遵守《防止賄賂條例》、《廉政公署條例》相關條文，並在有需要時，就是否接受和保存禮物、利益或其他好處，要求行政長官給予指引。

3、政治委任官員可能接獲外國政府、香港以外之公司、法人或非法人團體的邀請，以官職身分進行贊助訪問；倘若其有意接受該贊助，必須徵得行政長官的許可。倘若政治委任官員有意代其配偶接受一項贊助訪問，也必須徵得行政長官的許可。

4、 政治委任官員須保存一份紀錄冊。政治委任官員或其配偶藉其身分關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助(包括金錢贊助和贊助訪問)或物質上的好處，均須記錄在案。有關紀錄冊會存放於有關官員所屬決策局/辦公室應要求公開，以方便公眾查詢。

(三)立法會議員

至於立法會議員須申報之內容依據《議事規則》第 83 條稱為「須予登記的個人利益」。根據該條第五項規定，「須予登記的個人利益」係指：

(a) 公共或私營公司的受薪董事職位，以及如有關公司屬《公司條例》(第 32 章)2 (4) 條所指的另一間公司的附屬公司，亦指該另一間公司的名稱；

(b) 接受薪酬的僱傭關係、職位、行業、專業或職業；

(c) 客戶的姓名或名稱，如以上所提述的個人利益包括議員向客戶提供的個人服務，而該等個人服務是由於其立法會議員身份所引致或以任何方式與該身份有關者；

(d) (i) 議員在其當選為立法會議員的選舉中，以候選人身份或由任何人代表其收取的所有捐贈，而該等捐贈目的為支付該議員在該選舉中的選舉開支；

(ii) 作為立法會議員時，來自任何人士或組織的財政贊助，而提供詳情時須說明該項贊助是否包括以直接或間接方式付予該議員或其配偶的款項，或給予該議員或其配偶的實質優惠或實質利益；

(e) 議員或其配偶由於與其立法會議員身份有關或由該身份引致的海外訪問，而該次訪問的費用並非全數由該議員或公費支付；

(f) 議員或其配偶因其議員身份從

(i) 香港以外的政府或組織；

(ii) 非香港永久性居民的人士所收受或代表上述政府、組織或人士所收受的款項、實質優惠或實質利益；

(g) 土地及房屋；

(h) 公司或其他團體的名稱，如據議員所知，其本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內

在公務員部分原則上毋須申報家庭成員的財產，只須申報配偶姓名、香港身份證號碼、職業[257]、僱主。不過《公務員事務規例》第463(1) (b) (iv)條規定，倘若是由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的投資，仍有申報義務。

至於政治委任官員則必須將本人或配偶藉由政治委任官員身分的關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助(包括金錢贊助和贊助訪問) 或物質上的好處，記錄成冊，供公眾查閱[258]。

在立法會議員部分，根據《議事規則》第 83 條第 5 項(d)至(f)，議員必須申報配偶由於其議員身份所獲得之財政贊助、海外訪問及從海外收受的款項、實質優惠或實質利益。再者，根據上開條文(h)，議員本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者，亦須申報。與上述無關之配偶或子女的利益則不再申報之列。

不久前發生的「慳電膽(節能燈泡)事件」引發應否擴大申報範圍的討論。2009 年 10 月香港特首曾蔭權由於「慳電膽(節能燈泡)事件」涉嫌「利益輸送」引發軒然大波，廉政公署收到投訴後已啟動調查機制。事件的由來是，曾蔭權同年 10 月 14 日公布的任內第五份《施政報告》當中，提出為全民支付 2.45 億元港幣購買節能燈泡的計畫，建議翌年 2 月前向全港住戶派發 100 元港幣現金券，用戶可向指定商戶購買節能燈泡使用。當局估計 3 年內可望節省超過 1 億度電。然而

[257] 關於申報配偶職業方面，在適當情況下應清楚列明工作類別／範疇，例如：經理(人力資源)、顧問(投資)等。參見公務員投資申報表[通用表格第 389(I)號(6/2008 修訂版)]頁 2。

[258] 「政治委任制度官員守則」，頁 12。

不久後媒體即披露，曾蔭權長子曾慶衍的岳父莫錦泉所經營之「電燈熱流有限公司」，便是「飛利浦」品牌燈泡的港澳區主要代理商之一。「飛利浦」品牌燈泡佔據香港節能燈泡市場最大比例，而莫錦泉又屬於香港數一數二「飛利浦」燈泡的代理商，代理其約五成節能燈泡牌子。該項計畫，將令其獲益最大。曾蔭權作為公職人員，凡任何政策會令家人或親屬得益，為免瓜田李下之嫌，均應盡量申報，但他並未申報利益，外界質疑他以權謀私。曾蔭權 16 日早上隨即對此予以否認，辯稱制定政策的原則是考慮公眾利益，並指相關政策是由環境局長提出。特首辦 16 日傍晚又表示，在決定把措施納入《施政報告》的過程中，曾蔭權並不覺得存在利益衝突問題，因此未作出申報。在此次「慳電膽（節能燈泡）事件」中，外界關注到，根據現有規定，行政會議成員包括作為主席的特首，每年雖然均需申報利益供公眾查閱，並披露與配偶、子女擁有的房地產，但父母、姻親所從事的工作、擁有的房屋均毋須申報。此項規定是否存有灰色地帶，令有心要貪污發財的高官還是能逃避監察呢？對此，許多泛民主派的立法會議員紛紛指出，應考慮擴大現時的申報範圍，日後應該把特首及高官申報利益制度的範圍，由直系親屬擴展到包括親戚。不過反對見解認為，現行申報制度存在已久，行之有效，毋須更改；而且，申報範圍始終有侷限，不可能無限擴大；要有效地監察及防止高官貪污，最重要的是繼續維持香港廉政公署權力與公開的輿論環境這兩大「廉潔雙保險」，這兩者才是懸在公務員頭上的一把廉政寶劍[259]。

肆、申報的頻率和方法

就公務員方面，擔任第 I 層職位的人員，在獲委任時及其後每年

[259] 相關報導，參見新華澳報：http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=39661；大紀元：http://www.epochtimes.com/b5/9/10/18/n2692478.htm, http://www.epochtimes.com/b5/9/10/19/n2693291.htm。

均須申報投資；擔任第 II 層職位的人員則須在獲委任時及其後每 2 年申報[260]。此外，這些人員如有任何每次相等於或超過 20 萬港元或數額相當於三個月薪金(以較少者為準)的投資交易，均須在交易後 7 天內呈報[261]。而首次聘用的人員須在受聘後兩個月內，就其不在《接受利益(行政長官許可)公告》一般許可範圍內的未償還貸款和債務，向其局長或部門首長作出申報，並申請特別許可。

至於立法會議員，根據《議事規則》第 83 條第 1 至 3 項規定，申報時點如下[262]：

(a) 每名議員至遲必須於每屆任期舉行首次會議當天，以立法會主席批准的格式，向立法會秘書提供其須予登記的個人利益詳情。

(b) 每名新任議員，須在其為填補立法會議員空缺而成為立法會議員的日期起計 14 天內，以立法會主席批准的格式，向立法會秘書提供其須予登記的個人利益詳情。

(c) 每名議員須予登記的個人利益如有變更，須在變更後 14 天內，以立法會主席批准的格式，向立法會秘書提供變更詳情。

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公職人員的財產申報？

就公務員部分，處理第 I、II 層職位人員申報事宜的機關並不相同[263]：

---

[260] 申報表格見公務員投資申報表[通用表格第 389(I)號(6/2008 修訂版)，http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/retirement/files/GF389Irc.pdf。

[261] 申報表格見呈報投資交易(購入及出售)〔通用表格第 389(II)號(6/2008 修訂版)〕，http://www.csb.gov.hk/tc_chi/admin/retirement/files/GF389IIrc.pdf。

[262] 詳見議員個人利益登記表格，http://www.legco.gov.hk/general/chinese/cmi/form.doc。

[263] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 4。

(1) 就第 I 層職位：

由公務員事務局負責索取、審核及保管第 I 層職位人員的申報表。屬於第 I 層職位的部門首長所提交的申報表，公務員事務局會把副本送交負責政策或內務管理事宜的相關常任秘書長審核，以便他們在認為有需要時採取管理措施。

(2) 就第 II 層職位：

(a) 至於第 II 層職位，則由各常任秘書長/部門首長負責索取、審核及保管這些職位人員的申報表。擔任第 II 層職位的部門首長，應直接把本身的申報表送交所屬的常任秘書長。

(b) 擔任第 II 層職位的部門首長，其職位如不屬於任何常任秘書長的政策或內務管理職責範圍內，公務員事務局會負責索取、審核及保管其申報表。

為了監察申報制度的運作情況，公務員事務局會定期要求各常任秘書長/部門首長定期呈報所指定的第 II 層職位的數目及職級、有否制定任何補充指引、在審核申報表後所得的整體結果、以及其後採取的任何管理措施[264]。

而政治委任官員的申報投資制度，則在公務員事務局監管範圍以外，而由行政長官辦公室負責[265]。

至於立法會議員，依據《議事規則》第 83 條規定，應向立法會

[264] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 6。
[265] 參見「政治委任制度官員守則」，頁 12。

秘書申報。立法會下並設有「議員個人利益監察委員會」，負責議員個人利益監察事宜，若發現議員有不遵從議事規則第 83 條個人利益登記之規定時，得向立法會作出報告及建議，包括作出處分的建議。

議員個人利益監察委員會的職權範圍如下[266]：

(1) 研究議員個人利益登記冊的編製、備存、索取閱覽等各項安排；

(2) 考慮議員或其他人士就該登記冊的形式及內容提出的建議；

(3) 考慮與議員個人利益的登記及申報有關或就議員未有登記及申報其個人利益而作出的投訴，並經委員會考慮後如認為適當，調查該投訴；

(4) 考慮與第 83AA 條(申請發還工作開支或申請預支營運資金)所提述的議員行為有關的投訴，並經委員會考慮後如認為適當，調查該投訴；

(5) 考慮關乎議員以其議員身份所作行為的操守標準事宜，並就該等事宜提供意見及發出指引；及

(6) 向立法會作出報告及建議，包括關於根據本議事規則第 85 條(與個人利益、工作開支或營運資金有關的處分)作出處分的建議。

二、倘若公務員未能即時申報，或申報內容不一致，主管機關是否發出提醒函或要求對申報作出澄清/解釋？

對申報表完成初步覆核後，如有需要，覆核人員可考慮：(a)要求

[266] 參見立法會議員個人利益監察委員會官網：http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm。

申報人員的上司協助對申報表作進一步評核；以及(b)會見申報人員，要求解釋/澄清或提供進一步資料。如有需要，可請該員的上司列席[267]。

三、申報內容如何查核？

各常任秘書長/部門首長或其指定人員(覆核人員)會覆核投資申報表，此舉主要是協助當局盡早發現利益衝突的情況，並在有需要時採取適當的管理或防範措施。由於申報表載有敏感的個人資料，所指定的人員應為合適的高層人員，以常任秘書長/部門首長的副手為宜。各常任秘書長/部門首長如已指定覆核人員，應妥為記錄[268]。

四、申報書保存多久？

當局須保留所有申報資料，直至有關人員離開政府後 5 年，以便調查任何在他們任職期間發生，但離職後才揭露的私人投資與公職有利益衝突的事件[269]。

陸、違反之處罰

一、處罰原因

就公務員部分，根據《公務員事務規例》第 466 條規定，公務員如未能遵守任何關於投資的規例和規則，包括沒有呈報與本身公職有利益衝突的投資，或被發現在香港及／或香港以外地區作出投資或參與業務而令政府聲譽受損，可能遭受紀律處分。

至於立法會議員，依據《議事規則》第 85 條規定，任何議員如

---

[267] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，附件 III「公務員申報投資事宜覆核備忘」。
[268] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，附件 III「公務員申報投資事宜覆核備忘」。
[269] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 5。

不遵從本議事規則第 83 條個人利益登記的規定，可由立法會藉訓誡或譴責，或暫停職務或權利的議案加以處分。而根據基本法第 79 條第 7 款之規定，立法會議員若行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責者，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格[270]。

二、處罰種類

如前所述，香港公職人員未能遵守任何關於投資的規例和規則，將遭受紀律處分。不過如果因而發現公職人員未經許可接受利益，或是涉及利益衝突，而被懷疑以權謀私，或是發現其財產不明增加，則可能涉嫌普通法中「公職人員行為失當」或是《防止賄賂條例》之罪行，廉政公署即可著手進行調查，而有可能在日後受到刑事追訴。

以前財政司司長梁錦松「買車」事件為例。2003 年 1 月 3 日，梁錦松基於接載將出生嬰兒及家人的實際需要，買入凌志 LS430 型私家車，並在當日登記並使用。同年 3 月 5 日，梁錦松公布預算案，其中大幅調高汽車首次登記稅。隨後，梁被指在調稅前買新車，有避稅嫌疑。梁解釋，他 1 月份買車時未決定加稅，2 月才決定加車稅，不過此舉確實使他少付 5 萬元稅項，故決定將稅額差價的兩倍即 10 萬元，

---

[270] 基本法第 79 條規定：「香港特別行政區立法會議員如有下列情況之一，由立法會主席宣告其喪失立法會議員的資格：

(一) 因嚴重疾病或其他情況無力履行職務；

(二) 未得到立法會主席的同意，連續三個月不出席會議而無合理解釋者；

(三) 喪失或放棄香港特別行政區永久性居民的身分；

(四) 接受政府的委任而出任公務人員；

(五) 破產或經法庭裁定償還債務而不履行；

(六) 在香港特別行政區區內或區外被判犯有刑事罪行，判處監禁一個月以上，並經立法會出席會議的議員三分之二通過解除其職務；

(七) 行為不檢或違反誓言而經立法會出席會議的議員三分之二通過譴責。」

捐給慈善機構，稍後又決定將捐款金額增至 38 萬元。不過批評聲浪並未因此而平息。3 月 15 日，當時的香港行政長官董建華作出正式的調查結論，並將結論以書面形式通知梁錦松。有鑑於該事件已引起公眾高度關注，董建華並罕見地公開函件內容。該信函當中表示，梁未就買車一事在預算案公布前向特首申報，顯然違反問責官員守則中「須避免令人懷疑有利益衝突及實際利益衝突」的條款。雖然梁曾主動為此事件請辭，但董建華認為他罪不至此，最後只選擇正式對梁的錯誤作出批評，指他處理這次事件的做法已「構成嚴重疏忽」，明顯違反問責官員守則，行為「極不恰當」。這是香港有史以來，最高職級官員遭港府最高領導人公開批判的首宗事件。香港廉政公署後來也展開正式調查，並在同年 7 月 15 日完成調查報告，交由律政司處理，有分析稱梁可能被起訴。在此背景下，梁景松於 7 月 16 日再度請辭獲准[271]。在此事件中，前財政司司長未申報利益衝突，其後果僅有遭受行政長官公開譴責而已。然而該事件本身之利益衝突疑雲招致香港各界極大非難，廉政公署也著手調查其行為是否構成普通法中「公職人員行為失當」罪行，終導致其黯然請辭下台。

柒、申報資訊公開

一、民眾可否依法取得公職人員財產申報資訊？

(一)公務員

就公務員而言，前述申報投資文件列為機密，不對外公開。不過擔任第 I 層職位的人員在獲委任時和其後每年另外必須填報「供公眾查閱的投資及權益登記表」，登記他們在香港及香港以外地區的下述

[271] 參見金羊網報導：http://www.ycwb.com/gb/content/2003-03/17/content_503924.htm; 中國新聞網報導：http://news.sina.com.cn/c/2003-07-16/1058388988s.shtml; 網易新聞 http://news.163.com/05/0311/21/1EJGDC6M0001124T.html。最後瀏覽日：99 年 2 月 22 日。

投資及權益，供市民查閱：

(a) 地產及房產(包括自住房屋)；

(b) 公司東主、合夥人或董事的身分；

(c) 任何上市、公共或私人公司發行股本的 1%或以上的股權。

公務員事務局備存這些人員的投資及權益登記冊，以供市民查閱。除每年的申報外，期間凡有呈報投資交易而當中有屬於可供市民查閱的項目，公務員事務局亦會在一個月內更新有關登記[272]。

此項「供公眾查閱的投資及權益登記表」和列為機密的「公務員投資申報表」相較，申報項目大致相同，只是內容較為簡略。例如後者必須登記配偶姓名、職業等資料，並且就持有之房地產和股權必須交代交易細節、購出入日期、數額、售價等，前者則不必。

至於擔任第 II 層職位的人員則毋須填報供市民查閱的登記表。他們申報投資的資料不公開。而且由於申報表載有敏感的個人資料，各常任秘書長/部門首長應確保設有適當程序以妥為保管申報表，並確保只有指定的合適高層人員才可閱覽和處理這些申報表。如需要其他人員協助進行初步評核，人數應按需要盡量減至最少，而職級也不應低於高級行政主任或同等職級[273]。

(二)政治委任官員

就政治委任官員部分，其投資和利益申報將存放於由行政長官辦公室所指定的地方應要求供公眾查閱。此外，如前所述，政治委任官員或其配偶藉著他們政治委任官員身分關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助(包括金

[272] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 2-4。
[273] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 2-4。

錢贊助和贊助訪問)或物質上的好處，均須記錄在案。有關紀錄冊會存放於有關官員所屬決策局/辦公室應要求公開，以方便公眾查詢[274]。

事實上，香港特區政府已經將行政會議全部成員，包括行政長官在內的「個人利益登記冊」公開於行政會議的官方網站上(http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/interests.html)，中英文版本都有，任何人均得隨時上網點選查閱。如導論所述，行政會議是協助行政長官決策的機構。比較特殊的是，行政會議的成員由行政長官從行政機關的主要官員、立法會議員和社會人士中委任。也就是說，社會人士一旦被委任為行政會議成員，也必須須申報個人利益供民眾隨時查詢。目前的行政會議成員包括問責制下委任的十五位主要官員及十四位非官守議員[275]。

此外，早自 1997 年起，行政長官辦公室已設立禮品名冊，登記行政長官以公職身份接受的禮物。禮物名冊每月更新，並上傳於行政長官網頁(http://www.ceo.gov.hk/chi/register.htm)，供市民查詢。惟估計價值為港幣 400 元或以下的公務禮物則不列於名冊上。

(三)立法會議員

就立法會議員而言，《議事規則》第 83 條第 4 項規定：「立法會秘書須安排將該等詳情登錄於議員個人利益登記冊內，而該登記冊可供任何人士在辦公時間內查閱。」事實上，立法會議員個人利益監察委員會官網上(http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm)已經將全部 60 名議員之個人利益登記冊公開，任何人均得隨時上網點選查閱。

---

[274] 參見「政治委任制度官員守則」，頁 12。
[275] 參見香港特區政府行政會議網站首頁：http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/index.htm。

二、倘若民眾可依法取得公職人員財產申報資訊，應如何取得？

綜上所述，就公務員部分，公務員事務局備存有第 I 層職位人員的投資及權益登記冊，可供市民查閱。就政治委任官員部分，其投資和利益申報存放於由行政長官辦公室所指定的地方應要求供公眾查閱；其收受之禮物、利益、款項、贊助等之紀錄冊，則存放於有關官員所屬決策局/辦公室應要求供公眾查詢。不過行政會議的全部成員，包括行政長官在內的個人利益登記冊已經公開於行政會議的官方網站上，任何人均得隨時上網點選查閱。此外，行政長官的禮物名冊也每月公開在行政長官網頁，任何人均得隨時上網點選查閱。而立法會議員部分之個人利益登記冊也公開在立法會議員個人利益監察委員會官網上，任何人亦得隨時上網點選查閱。

捌、強制信託

香港財產申報法規中，並無強制信託之一般性規定。但公務員或政治委任官員如果未能遵守有關投資或利益迴避的規例，可以被責令將有關投資或利益交由他人「全權託管」，即所謂盲目信託。

詳言之，根據香港公務員事務局通告第 8/2006 號之規定，公務員如果未能遵守關於投資的規例和規則，而情況顯示其投資與公職之間存在或可能出現利益衝突，則有關的常任秘書長或部門首長可命令該公務員放棄其任何或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或將有關投資交由他人「全權託管」；如有運作需要和充足的法理依據，當局也可採取其他管理措施，包括指派其他人員處理有關職務，以及令有關人員避免處理有潛在利益衝突的個案[276]。

類似規定也見於「政治委任制度官員守則」中。在任何時間，如

[276] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 4-6。

發現政治委任官員的投資或利益跟他的公職有或似乎有利益衝突時，行政長官可要求有關官員採取下述任何一項或多項措施[277]：

(a) 放棄所有或部分投資／利益；

(b) 避免再購入有關投資／利益或予以出售；

(c) 在指定時間內凍結任何投資交易；

(d) 把有關投資／利益交由他人「全權託管」；

(e) 避免處理確實有利益衝突或可能有利益衝突的個案；以及

(f) 根據行政長官指示採取其他行動。

上述所謂「全權託管」是指所有與信託資產有關的投資安排，均由受託人決定，委託人(即該名公務員)並無直接支配權。除了法例規定必須申報的資料外，受託人毋須向委託人提供任何資料[278]。香港官方英文資料譯為”blind trust”，我國一般以「盲目信託」稱之。

值得注意的是，根據上開規定，交付盲目信託只是眾多選項之一，不是必然的選擇；而且可能被交付盲目信託的財產範圍，僅限於違反投資規例或有利益衝突的「該項投資或利益」。

第三節　結論

綜上所述，香港公職人員投資申報制度的特色如下：第一，該制度與防貪法例、防範利益衝突措施關係密切，難以截然劃分。公職人員除法定申報事項外，若有利益衝突情況，必須隨時向上司報告；而接受「受限制利益」時，除公告所列「一般許可」之情形外，必須獲得特別許可；此外，首次聘用人員必須在受聘後兩個月內，就其不在

[277] 參「政治委任制度官員守則」，頁 10-11。
[278] 參公務員事務局通告第 8/2006 號，頁 5。

一般許可範圍內的未償還貸款和債務，向其局長或部門首長作出申報，並申請特別許可。第二，該制度的申報重點在於投資和利益，並非全部財產。例如就銀行存款，不論任何貨幣，均無申報之必要。第三，申報義務人分為政治委任官員、擔任第 I、II 層職位的公務員，以及立法會議員等類型，法源不同，申報內容也不盡相同。第四，香港申報制度授權各常任秘書長或部門首長，將較有可能遇到利益衝突情況的非首長級職位指定為須申報投資的第 II 層職位；此外，並授權各局(部門)視本身具體情況和運作需要，制定補充申報規定，可擴大申報內容和項目，相當具有彈性。第五，並非所有申報人的資料均公開。政治委任官員、立法會議員的投資和利益申報完全公開，但擔任第 I 層職務公務員只公開供公眾查閱的投資及權益登記表，細部申報資料則不公開；至於擔任第 II 層職務公務員的申報資料則完全屬於機密，以保障隱私。第六，違反申報規定者主要處以紀律處分，而非行政罰或刑罰。不過如果因而發現犯罪嫌疑時，例如涉嫌普通法中「公職人員行為失當」罪行或是《防止賄賂條例》中之罪行，例如未得行政長官一般或特別許可而索取或接受任何利益罪、賄賂罪、財產來源不明罪等，廉政公署隨時可介入調查。第七，並無強制信託之一般性規定。但公務員或政治委任官員如果未能遵守有關投資或利益迴避的規例，可以被責令將有關投資交由他人「全權託管」，即所謂盲目信託(blind trust)。不過值得注意的是，根據規定，交付盲目信託只是眾多選項之一，不是必然的選擇；而且可能被交付盲目信託的財產標的，僅限於「該項投資或利益」。

香港公職人員財產申報制度執行成果良好，這從香港肅貪成績斐然就可以得到證明。不過，申報制度只是陽光法案當中的一個環節，它讓資訊更加公開透明化；除此之外，媒體監督、輿論壓力、利益衝突行為的刑事制裁規定以及專責人員的積極調查處理，也是造就廉能

政治不可或缺的條件。香港制度在許多方面都值得我國借鏡及參考，因此本章最後乃針對我國實施公職人員財產申報法迄今所面臨的若干問題，說明香港法制之處理方式：

1、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人須否申報之問題

在香港必須申報財產者，包括政治委任官員以及第 I、II 層職位之公務員，代表政府及公股出任私法人之董事及監察人並不在此申報義務人範圍內。

2、應否申報資產取得時間、原因與取得價額

在「公務員投資申報表」中清楚顯示，香港公務員申報資產時必須寫明投資／權益細節、購入日期、購入數額／單位、購入價格、投資用途（自用、租出）等，不過這些資料列為人事機密檔案，並不公開。擔任第 I 層職位之公務員另須填報「供公眾查閱的投資及權益登記表」，當中省略投資／權益取得時間、原因與取得價額等細節。

3、受理申報機關與處罰機關應否分離？

在香港受理公務員財產申報機關為公務員事務局（第 I 層職位人員）、常任秘書長和部門首長（第 II 層職位人員），若有財產申報不實之情形亦由上開機關或人員以紀律處分相繩，故受理申報機關與處罰機關並未分離。

4、配偶不配合申報財產，義務人可否免責

香港公務員毋須申報家庭成員的財產，只須申報配偶姓名、香港身份證號碼、職業、僱主，不過倘若是由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的投資，仍有申報義務。至於政治委任官員則必須將本人或配偶藉由政治委任官員身分的關係，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的

禮物、利益、款項、贊助(包括金錢贊助和贊助訪問) 或物質上的好處，記錄在冊。而立法會議員，則必須申報配偶由於其議員身份所獲得之財政贊助、海外訪問及從海外收受的款項、實質優惠或實質利益；此外，議員連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者，亦須申報。上述申報範圍乃是基於該投資或利益與公職人員本人或其職務有所關聯，故配偶若不配合，義務人仍須負責。

5、財產申報資料如何公開之問題

擔任第 I 層職位之公務員在獲委任時以及之後每年必須填報「供公眾查閱的投資及權益登記表」，登記他們在香港以及香港以外地區之房地產、公司合夥人或董事身分、以及股權，供市民查閱；擔任第 II 層職位之公務員則無須填報上開登記表，他們的財產申報資料也不公開。至於政治委任官員的投資和利益申報資料則存放於行政長官辦公室指定之處所應要求供公眾查閱；其中行政會議之全部成員，包括行政長官在內的「個人利益登記冊」全部公開於行政會議的官方網站上，任何人均得隨時上網點閱。立法會議員之個人利益登記冊也悉數公開在立法會「議員個人利益監察委員會」官網上，供民眾隨時點閱。

6、強制信託之適用對象應予擴張或限縮？強制信託費用得否由公費支出

香港並無強制信託之一般性規定。但公務員或政治委任官員如果未能遵守有關投資或利益迴避的規例，可以被責令將有關投資或利益交由他人「全權託管」，即所謂盲目信託。不過長官也可以命令該公務員放棄、停止購入、出售該投資／利益，或採取其他管理措施，不必然是責令交付盲目信託；而且此時被交付盲目信託的財產標的，僅限於「該項投資或利益」，不及於其他財產。

7、第二次申報不實科以刑罰

香港公職人員財產申報不實將遭受紀律處分，除非涉及普通法中「公職人員行為失當」或是《防止賄賂條例》之罪行，包括財產來源不明罪，否則並不會以刑罰科處之。

第四節　本章摘要

壹、規範架構

《中華人民共和國香港特別行政區基本法》第 47 條 2 項規定:「行政長官就任時應向香港特別行政區終審法院首席法官申報財產，記錄在案。」至於其他公職人員是否應申報財產，基本法則無規定。

現行的公務員申報投資制度始於 1998 年 9 月，主要依據《公務員事務規例》第 461 至 466 條規定。而政治委任官員的投資和利益申報，則是依照「政治委任制度官員守則」辦理。至於立法會議員，則適用自律規範，即《議事規則》第 83 條以及香港特別行政區立法會個人利益登記指引（2006 年 6 月）。

香港公職人員財產申報的規範目的不僅在於預防利益衝突，也在於對抗不法致富。因為申報資料不僅可用來防範利益衝突，也可以作為偵查貪腐犯行的基礎，與兩者的關係同樣密切。

貳、公職人員的涵蓋範圍

在香港有財產申報義務的公職人員包括行政長官、政治委任官員、立法會議員，和以下的公務員：

第 I 層職位：由中央指定。目前有 24 個主要職位，包括：(a)常任秘書長(共設 18 個職位)；(b)警務處處長、廉政專員、入境事務處

處長、海關關長和審計署署長(5 個職位)；以及(c)中央政策組首席顧問(1 個職位)。

第 II 層職位：包括(a)上述第 I 層職位人員的政務助理和私人秘書；(b)第 I 層職位以外的所有首長級職位；以及(c)各常任秘書長／部門首長指定須申報投資的非首長級職位。

參、申報內容

在香港公職人員申報內容以投資和利益為主。第 I 及 II 層公務員必須定期申報其投資，包括房地產、股票、私人公司之權益等；其次，如果饋贈、折扣、貸款、旅費若未符合《接受利益公告》一般許可之要件，必須申請特別許可。而政治委任官員的申報項目包括投資，以及從任何組織、個別人士或香港特區政府以外的政府收受的禮物、利益、款項、贊助（包括金錢贊助和贊助訪問）或物質上的好處。立法會議員的申報內容包括土地及房屋、持有股票 1%以上之公司或團體名稱、公共或私營公司的受薪董事職位、接受薪酬的僱傭關係或職業、客戶的姓名或名稱、選舉捐贈、來自任何人士或組織（包括香港內外）的財政贊助（包括款項、實質優惠或實質利益、海外訪問等）。

香港公務員原則上毋須申報家庭成員的財產，只須申報配偶姓名、香港身份證號碼、職業、僱主，不過倘若是由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的投資，仍有申報義務。至於政治委任官員及立法會議員的配偶若是藉由其公職身分的關係，獲得任何禮物或贊助，也必須申報。

肆、申報的頻率和方法

就公務員方面，擔任第 I 層職位的人員，在獲委任時及其後每年

均須申報投資;擔任第 II 層職位的人員則須在獲委任時及其後每兩年申報。此外，這些人員如有任何每次相等於或超過 20 萬港元或數額相當於三個月薪金(以較少者為準)的投資交易，均須在交易後 7 天內呈報。首次聘用的人員須在受聘後兩個月內，就其不在《接受利益（行政長官許可）公告》一般許可範圍內的未償還貸款和債項，向其局長或部門首長作出申報，並申請特別許可。而立法會議員至遲必須於每屆任期舉行首次會議當天申報；事後如有變更，必須在 14 天內申報。

香港公務員申報資產時必須寫明投資及權益的細節、購入日期、購入數額及單位、購入價格、投資用途（自用、租出）等，不過公開供民眾查閱的資料中，並不包含這些細節。

伍、申報程序

就公務員部分，第 I 層職位公務員向公務員事務局申報；第 II 層職位公務員則向各常任秘書長或部門首長申報。申報資料保存至有關人員離開政府後五年為止。至於政治委任官員，則由行政長官辦公室負責申報事宜。立法會議員則向立法會秘書申報，立法會下設有「議員個人利益監察委員會」，負責議員個人利益監察事宜。

陸、違反之處罰

公務員如未能遵守任何關於投資的規例和規則，包括沒有呈報與本身公職有利益衝突的投資，或被發現在香港或香港以外地區作出投資或參與業務而令政府聲譽受損，均可能遭受紀律處分。如果因而發現犯罪嫌疑時，例如涉嫌普通法中「公職人員行為失當」罪行，或是《防止賄賂條例》中之罪行，例如未得行政長官一般或特別許可而索取或接受任何利益罪、賄賂罪、財產來源不明罪等，廉政公署即可著手進行調查，而有可能在日後受到刑事追訴。

柒、申報資訊公開

擔任第 I 層職位之公務員在獲委任時以及之後每年必須填報「供公眾查閱的投資及權益登記表」，供市民查閱；擔任第 II 層職位之公務員則無須填報上開登記表，他們的財產申報資料也不公開。至於政治委任官員的投資和利益申報資料則存放於行政長官辦公室指定之處所應要求供公眾查閱；其中行政會議之全部成員，包括行政長官在內的「個人利益登記冊」全部公開於行政會議的官方網站上，任何人均得隨時上網點閱。立法會議員之個人利益登記冊也悉數公開在立法會「議員個人利益監察委員會」官網上，供民眾隨時點閱。

捌、強制信託

香港並無強制信託之一般性規定。但公務員或政治委任官員如果未能遵守有關投資或利益迴避的規例，可以被責令將有關投資或利益交由他人「全權託管」，即所謂盲目信託(blind trust)。不過長官也可以命令該公務員放棄、停止購入、出售該投資／利益，或採取其他管理措施，不必然是責令交付盲目信託；而且此時被交付盲目信託的財產標的，僅限於「該項投資或利益」，不及於其他財產。

第七章　新加坡公職人員財產申報法

第一節　導論

新加坡是全亞洲最清廉的國家。根據國際透明組織調查的 2005 與 2006 年全球貪腐印象指數(Corruption Perception Index,簡稱 CPI)，以滿分十分代表清廉，新加坡分別在全球 159 以及 163 個納入評比的國家中，連續兩年排名第 5，是唯一超過 9 分的亞洲國家[279]。事實上新加坡早自 1995 年至 2006 年，全球排名均在 10 名內，自 2002 至 2006 連續五年蟬聯第 5 名[280]。而在 2009 年的調查中更是躍居全球第 3 名[281]。除此之外，根據 2008 年瑞士洛桑國際管理學院(IMD)公布的世界各國競爭力排名，新加坡僅次於美國，勇奪全球第 2 名[282]。顯見新加坡政府不僅廉潔，而且服務效能也令人稱羨。

新加坡原為英國殖民地，在獨立前之 1940 年及 1950 年代，貪污問題亦甚嚴重，當時肅貪機構為警察體系內之「反貪污局」(Anti-Corruption Branch)。由於官官相護，成效不彰，新加坡乃於一九五二年設立「貪污調查局」 (Corrupt Practices Investigation Bureau, CPIB)，惟因法令不周、民眾觀望、蒐證不易等因素，成效亦未提昇。1959 年起新加坡自治，政府開始向嚴重的貪污腐敗現象宣戰。1960 年星國制定《防止貪污法》(Prevention of Corruption Act)，除加重罰則外，並賦予貪污調查局更多的權力，也就是所有打擊貪瀆所需要的武器。1989 年更通過 1 項新的立法，即《貪污(利益沒收)法》

---

[279] http://www.cga.gov.tw/GipOpen/wSite/public/Data/f1258424183336.pdf; www.dgbas.gov.tw/public/Attachment/73514531471.doc，最後瀏覽日：2010 年 7 月 11 日。

[280] 葉晏綾，新加坡廉政制度之研究，淡江大學東南亞研究所碩士論文，民國 96 年 6 月，附錄 1，頁 148。

[281] 參見國際日報，http://www.chinesetoday.com/news/show/id/319909，最後瀏覽日：2010 年 7 月 11 日。

[282] 行政院人事行政局，新加坡政府人力資源管理制度考察報告，頁 1。

(“Corruption (Confiscation of Benefits) Act”)，規定被告所獲利益之沒收，擴大授權政府凍結及沒收貪污犯罪所得之財物[283]。自此之後，星國吏治乃得以日益澄清[284]。

根據貪污調查局總結星國肅貪經驗，其成功因素有 3：第 1 為政府之決心，第 2 為有效之肅貪機構，第 3 為健全之肅貪法律[285]。星國肅貪法令嚴而不酷，其著眼點在於「抓得到」而非「罰得重」[286]。防貪措施中，除前述《防止貪污法》、《貪污(利益沒收)法》以外，公務員財產申報相關制度也扮演重要的角色。本文以下即深入探討星國之公職人員財產申報制度。

第二節　新加坡公職人員財產申報法

壹、規範架構

一、憲法是否要求公職人員揭露其財產

《新加坡共和國憲法》中並沒有公職人員財產申報的相關規定。

二、立法沿革

新加坡政府頒布的「指導手冊」 (Instruction Manual) 中，訂有「行為與紀律」(Conduct and Discipline)準則，作為所有公務人員的行為倫理規範。當中第 135 至第 139 條規定公務員申報財產的時間、內容、受理機關以及財產申報的審查等；第 110 至第 115 條則規定關於

---

[283] 《貪污(利益沒收)法》於 1999 年 9 月由憲章第 65(A)的《貪污、販毒和其他嚴重罪行(利益沒收)法》所取代。該法除了授予法庭同等凍結和沒收貪污所得之權力外，洗黑錢的罪行也被列入此法內。謝立功，新加坡反貪法制簡介，臺北市政府主計處廉政電子報第 2 期，http://w2.dbas.taipei.gov.tw/anti/Anti6/2_9408.pdf，最後瀏覽日：2010 年 7 月 11 日。

[284] 法務部新加坡考察報告，頁 23、239；。

[285] 法務部新加坡考察報告，頁 23。

[286] 詳參法務部新加坡考察報告，頁 24-25。

財務困窘問題及其申報；第 155 至第 164 條則對收禮與招待之申請許可有所規範[287]。

對於部長新加坡則另訂有《部長行為準則》(Code of Conduct for Ministers)[288]。該準則自 1954 年開始實施，至今歷經若干修正。它規定部長應如何行為、如何安排個人事務。該準則指出，部長不得因其行為摧毀民眾的信賴，或對政府有所懷疑，因此部長應隨時依據高標準的廉潔、負責、誠實、正直和勤奮，以履行其公職。當中也對於部長個人利益之申報有所規範。

三、規範目的：預防利益衝突或不法致富

從國際經驗顯示出公職人員財產申報法制大抵可以區分為兩種理想類型，即「預防利益衝突」與「避免不法致富」，大多數國家是混合型[289]。新加坡的財產申報法制較偏向於避免不法致富類型，因為它的申報內容廣泛，受理申報及審查機關對於申報資料之審查也較為嚴密，肅貪機關同時也是審查機關之一，因此財產申報資料與偵查貪腐罪行的關係較為密切。不過儘管如此，防範利益衝突也是新加坡財產申報法制的另一項重點所在，是故嚴格來說，新加坡仍然屬於混合型。以下詳述新加坡財產申報法制內容。

---

[287] 行政院人事行政局，新加坡政府人力資源管理制度考察報告，頁 15-17；陳新民，新加坡公務員之紀律規定；劉守芬、李淳主編，新加坡廉政法律制度研究，北京大學出版社，2003，頁 54、55、114。

[288] S. National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, Appendix A, pp.45-47.

[289] 參閱：本計畫第三章。

貳、公職人員的涵蓋範圍

一、何種範疇之公務員或受任命之公職人員依法須申報財產

在新加坡，所有公務員都必須進行財產申報[290]。而所謂公務員(public officer)，根據新加坡 1970 年 7 月 1 日公布的《公務服務（懲戒程序）規則》(“Public Service (Disciplinary Proceedings) Regulations”)第二條的定義規定，是指「從事公務的固定的常設官員」，非固定、常設官員不在其列。其涵蓋範圍相當廣泛。這反應新加坡對公務員進行監督和管理的嚴密程度。學者認為，這可能是因為新加坡小國寡民，國家公務員的絕對數量較少，使其對全國公務員進行全面監督和管理成為可能[291]。根據行政院人事行政局所作之「新加坡政府人力資源管理制度考察報告」，新加坡公部門進用人力總數約 11 萬 4 千人，包括政治任命、文官及其他公部門僱用人員，占人口數（484 萬人[292]）之比例約為 2.35%（我國約為 2.37%）；其中 2007 年底具有文官身分者計有 6 萬 6 千人（不含所屬法定機構、公營企業及武裝部隊），包括任職於政府各部的公務人員、獨立機構的工作人員，如司法人員、教師等，占人口數之比例為 1.36%（我國約為 1.49%）[293]。

二、何種範疇之民選公職人員依法須申報財產

（一）國家元首

對於國家元首之財產申報，法無明文。

---

[290] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 116；監察院外交及僑政、教育及文化委員會新加坡及馬來西亞考察報告，頁 14；朱新民等著，陽光法案立法及執行成效之比較研究，行政院研考會委託研究報告，頁 29；Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.3.

[291] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 116。

[292] 至 2008 年 6 月止。

[293] 行政院人事行政局，新加坡政府人力資源管理制度考察報告，98.3.17, 頁 5-6.

（二）內閣閣員

根據「部長行為準則」，每一位部長必須透過總理向總統申報個人利益。

（三）國會議員

至於國會議員，新加坡並無申報財產之規定。雖然執政黨即人民行動黨對於該黨的國會議員訂有內部的行為規範[294]，不過它主要是處理國會議員涉足商業活動的問題，而不是著眼於個人財產的透明化。因此國會議員必須向黨鞭申報的事項只有擔任公司之董事職務及其薪酬，而不是個人資產或投資[295]。

參、申報內容

一、何等種類／價值之財產必須申報？

（一）一般公務員

1、財產狀況

新加坡公務員財產申報的內容主要是個人的動產、不動產、銀行存款和法律規定範圍內的股票、債券投資，以及配偶等共同生活的家庭成員的財產狀況[296]。具體而言，包括：房地產；汽車、船舶、航空器；一定數額以上的現金、存款、有價證券、債權債務；一定價值以

---

[294] 即「國會議員涉足商業行為指南修訂版」(Revised Guidelines on MPs' Involvement in Business). S. National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, Appendix B, pp.48-49.

[295] National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, p.18, 49.

[296] 參見劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 117、118。

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；工資以外達到一定比例或超過一定數額的其他各項收入。申報時，往往需寫明財產的名稱、價值、占有數額、來源、獲得日期、估價方法、變動情況等。且除了要申報本人的情況外，還需申報其配偶及未成年子女之有關情況[297]。

新加坡政府指導手冊中之行為與紀律準則第 135 至第 139 條規定公務員投資與擁有不動產之相關事宜[298]。按之，公務員初任公職時，以及每年 1 月 2 日必須做出如下申報[299]：

(1) 申報本人在公開及未公開公司的股份、房地產（自住房屋除外）等方面的利益情況、投資情況；

(2) 申報其配偶、依靠其撫養的家庭成員以及那些可能引發私人利益與公共利益衝突等方面的利益和投資情況，尤其是在未公開公司的投資情況。

在填報上述內容時，對每一項財產和投資細目，都必須標明是本人佔有的，還是配偶或依靠其撫養的家庭成員佔有的。對於後者，還必須寫明家庭成員的姓名及與本人的關係[300]。如果購買非建屋發展局(HDB)的房屋，必須在一個月內向所屬部門呈報；若公務員購買超過一間的房屋，而這些房屋的總價值卻和其總收入不相稱，將會被質問[301]。

公務員原則上不得直接或間接接受和持有在新加坡境內從事經

---

[297] 謝立功，公職人員財產申報之修法思考，台北市政府廉政研討會論文集，頁 47；朱新民等著，陽光法案立法及執行成效之比較研究，行政院研考會委託研究報告，頁 30；陳秀慧，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碩士論文，民國 95 年 7 月，頁 80。

[298] 參陳新民，前揭文。

[299] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 117; Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.4.。

[300] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 117。

[301] 謝立功、董顯慧著，新加坡防治貪污之組織與作法簡介，海巡，第 14 期，2005，頁 50；葉晏綾，新加坡廉政制度之研究，頁 73。。

營活動的公司或企業的債券或股票，也不能直接或間接在這些公司擁有任何利益，但是下列情況的投資為法律所允許[302]：

(1) 投資公開上市公司的債券或股票。但是在接受該公司提供的新發行股票（包括在證券交易所新登記公司發行的股票）中的未公開股份時，必須按照規定取得許可。無論如何，允許公務員可以得到的這種未公開股份不能超過 2,000 股。公務員按票面價格得到未公開股份後，必須至少持有 3 個月後才能轉讓。

(2) 投資房地產。

(3) 如為了家庭企業的關係或個人財稅規劃，得擁有未公開上市公司的股票[303]。

(4) 其他方面的投資或利益必須事前得到所在部門常務次長 (Permanent Secretary)[304]的許可。

公務員在申報財產時，必須專門填報其所持有的公司股份情形。在申報表上，公司股份被分為 3 類：私人公司的股份、非上市的國有公司股份、以及上市的國有公司股份。對所擁有的每 1 種股份，都必須填寫股票號碼、是否得到所在部門常務次長的許可，同時註明是本人所佔有的，還是配偶或所撫養的家庭成員所佔有[305]。

除第 1 次申報時必須全面申報外，以後每次申報，可以不再重複，

---

[302] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 117-118; Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.4.

[303] 參陳新民，前揭文。

[304] 依新加坡《公務服務（懲戒程序）規則》第二條規定，所謂常務次長係指副檢察總長、審計長、公務員委員會秘書長、最高法院書記官長、總統私人秘書、內閣各部會次長。參陳新民，前揭文。

[305] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 118。

只申報發生變動或者新增的財產、利益和投資的情況[306]。

2、財務困窘[307]

新加坡政府指導手冊中之行為與紀律準則第 110 至 115 條則規定關於財務困窘問題及其申報。構成公務員「財務困窘」的情形為：

(1)破產；

(2)違反關於金錢借貸不能簽發有價票券的規定；

(3)任何時期其未擔保的債務和責任，已超過其 3 個月的薪俸[308]；已依第 115 條被法院判定為債務人之涉訟者。

各部會的常務次長應使其部會所有公務員，簽署其有無陷入財務困窘的承諾書。任何公務員在初任公職時，及接受任何有退休制度的職務前，皆應簽署。此外，每年在 7 月 1 日都必須為日後 1 年的情形為申報，應在 7 月的第 3 週前完成之。該申報書應附在公務員之人事檔案內。

初任公務員在申報其財產時，如有財務困難，應另表列其財產狀況，機關應要求其努力解決其債務與責任。

如果公務員未擔保的債務，超過其 3 個月的薪俸時，或面臨破產程序時，應立即告知其常務次長。各級法院書記官，當發現有公務員涉嫌被法院判定為債務人時，或涉及破產的訴訟時，應主動告知公務員所屬常務次長，但公務員在法院判定債務人起 7 天內，清償債務者不在此限。

---

306 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 118。

307 參陳新民，前揭文。

308 因此，若是有抵押之負債，例如購屋貸款，則不在此限。參監察院外交及僑政、教育及文化委員會新加坡及馬來西亞考察報告，頁 14。

公務員如有陷於財務困窘的狀態，可能會面臨革職的紀律處分。

3、收禮與招待[309]

新加坡政府指導手冊中之行為與紀律準則第 155 至第 164 條則對收禮與招待之申請許可有所規範。公務員除了退休以外，不能接受部屬所餽贈的任何禮物或任何有價值的貨幣、物品、免費入場券、其他個人的好處，但純屬朋友的普通禮物不在此限；也不可接受部屬與其他團體娛樂的邀請。

如部屬要為長官的退休給予禮物或娛樂時，機關的召集人應將籌辦的禮物與娛樂活動之內容、價值，參加的人數，每人分攤的金錢額數等資訊報請常務次長批准後，方得為之。常務次長如果斟酌：1、該禮物或娛樂活動給予退休人員不會涉及太多機關成員；2、禮物不超過新幣 100 元（新台幣 2,000 元）；3、娛樂活動並不奢華；4、參加人純屬自願；5、每位成員分攤禮物或娛樂的金額不超過其月薪的百分之二後，方得許可之。

除了部屬的上述禮物及娛樂外，外界類似的送禮，公務員亦不得收受，公務員應堅定地拒絕與退還。如果當時退還是不可能的（例如事後才知送禮，或是不禮貌時），公務員當立刻填表告知常務次長，並將禮物與該表格送與主計長評估價錢。常務次長得許可該公務員付費後，保有該禮物。

公務員唯有獲得政府許可後，方得接受外國政府或團體所贈送的禮物。其情形與上述收受外界禮物之程序相同。惟此時有依國際慣例有回送禮物的必要時，公務員得請求財政部與文官部常務次長之同意，以公費購買禮物回送之。任何公務員除了個人朋友外，不能夠接

[309] 參陳新民，前揭文。

受外界的邀請或娛樂，以免獲得真實或可能必要的負擔。

如果公務員係以公職身份受到邀請時（但外交宴會不在其列），應獲得常務次長的許可，如同一部會中有數人獲得邀請時，次長得決定由何人出席。常務次長唯有其部長也同樣地獲得外國使節邀請其參加國慶酒會時，方能接受該邀請，其他公務員亦需獲得次長的同意，方能參加。至於其他外國使節的邀請，例如：午、晚餐、雞尾酒會及其他活動，亦同。但公務員係以工會、協會或其他社會服務團體，選任幹部的身份出席時，不在此限。

上述公務員不得收禮的禁止義務，及於公務員的配偶、孩童以及其他與公務員共同生活者。公務員應負責監督他們遵守此規則。

（二）部長[310]

《部長行為準則》第 1 條規定個人利益的申報。為了對付貪污和不明財產的潛在指控，並避免私人利益和公共責任之間的潛在衝突，每一位部長必須因其任職，機密地向總統（透過總理）申報：

1、其作為部長以及國會議員薪資以外的收入來源；

2、其資產，包括所有金融資產，不動產，在任何公司或專門業務(professional practice)的利益，和任何其他重大的個人資產；

3、其金融負債，包括抵押貸款和借款。

《部長行為準則》第 2 條則規定董事、合夥與任命。一部長若是任何專業公司或其他業務的合作夥伴，自上任時起，必須立即停止有償執業或是參與任何該公司事務的日常管理。不過必要時，部長得從事之，以防止其專業證照或登記失效（參該準則 2.1）。部長不得以正

[310] National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, Appendix A, pp.45-47.

式或顧問身分與商業公司有所關連或接受其任何形式的付款；也不得擔任任何董事職位，無論受薪與否，也不論是任何公共或私人公司（參該準則 2.2）。除非是以下情形：

1、得到總理的許可，倘若他認為部長是為了國家利益才擔任一公司的董事、參與商業公司的任何活動，或與之有所關聯。總理的許可必須刊登在政府公報上（參該準則 2.3）。

2、部長也可以接受董事或其他職位（榮譽職或其他方式）

（a）在任何慈善事業；

（b）在私人公司。該公司的設立是為了保持私人家庭資產，或改善個人稅務，或進行審慎的財產規劃(estate planning) ，倘若沒有任何職務或利益衝突（參該準則 2.4）。

部長也應該避免所有利益衝突，包括不得利用其職務影響力，支持其具有個人利益的任何企業、計畫或方案，除非有前述因國家利益而獲得總理許可的情形（參該準則 3.3）。

就禮品和服務的收受方面，該準則規定，如果某人將會或可能致使部長陷於利益衝突，則部長及其配偶、子女以及其他同住家屬就不能接受此人的禮物。該準則明白規定，一些親朋好友的餽贈、或是偶爾而且便宜的小禮品等等，不在禁止之列，不過它並沒有進一步的申報規定（參該準則 6.1-6.4）。

二、是否也必須包含家庭成員之財產在內？

如前所述，公務員財產申報內容包括配偶以及依靠其撫養的家庭

成員的財產、利益和投資[311]。不過根據部長行為準則，部長的財產申報並未及於家庭成員。

肆、申報的頻率和方法

新加坡公務員須進行任職申報及現職申報。如前所述，公務員初任公職時，以及每年 1 月 2 日，必須申報財產狀況及其變動[312]；此外，初任公職時亦應簽署無財務困窘之聲明，此後每年 7 月 1 日都必須為日後 1 年的財務情形為申報，並應在 7 月的第 3 週前完成之。

伍、申報程序

一、哪一個政府機關收受及處理公職人員的財產申報[313]？

在新加坡，公務員的申報資料交由其所在部門的常務次長和貪污調查局(CPIB)審查。法院設置的公證處則受理對申報資料的公證。

即將出任的公務員應當填寫財產清單，到法院設置的公證處，由指定的宣誓官審查並簽名公證。公證書的正本必須經密封後，由公務員親自交給其所在部門的常務次長。

公務員財產申報資料的檔案存放於所在部門的機密貯存處。每年公務員申報完年度利益和投資情況後，其原有密封的申報資料將被開啟，以便續納該年度的申報資料。財產申報公證書的副本則保存在法院公證處。

---

311 監察院外交及僑政、教育及文化委員會新加坡及馬來西亞考察報告，頁 14。
312 參見劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 116。
313 參見劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 118、119。

二、申報內容如何查核[314]？

實施財產公證，製作公證書正、副本的目的在於供貪污調查局隨時調查審核。為了確定該部門公務員所作財產申報是否屬實、是否有貪污受賄的可能，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。貪污調查局核實範圍包括：財產申報是否確實、有無故意漏報、有無故意將其財產轉移到他人名下等情況。公務員在任職後財產、利益和投資發生變化的，貪污調查局除審查其變動情況是否屬實外，還要審查所增長的財產、利益、投資是否正當、合法。在審查過程中，如果發現其財產來源有問題，有權展開進一步調查。如果調查到財產來源不正當的證據，將移送法院，提起控訴。

而常務次長則必須確保該部門每個公務員均按照規定申報財產，並且應當對每份利益與投資申報資料進行評估，以便確定它們是否會使公務員私人利益與其公共職責產生真實或明顯的衝突，或者可能以任何方式影響其職責的履行。如果常務次長認為可能有利益衝突，應該對該公務員是否應保持這些利益或投資提出意見[315]，並同時將這些申報資料轉交貪污調查局。

如果公務員具有行為與紀律準則第 135、136 條規定不能被允許持有的利益或投資，其申報資料將被直接送給所在部門常務次長。如果常務次長認為可能有利益衝突，他可以要求該公務員放棄這些利益或投資，也有權在特定情況下允許該公務員保持之。被允許保持這些利益或投資的公務員，如果職責發生變動或者調往另一部門任職，必須重新申報和重新得到許可。

---

[314] 參見劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 118、119；陳新民，前揭文。

[315] Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.6.

陸、違反之處罰

一、紀律處分

公務員如果未誠實申報財產，可能會面臨革職的紀律處分[316]。

而部長若違反部長行為準則之規定，包括財產申報規定在內，可能遭到免職[317]；不過該準則本身也明白指出，它不具有法律效力（按：它是行政倫理規範），因此部長是否違反當中的規定，並非司法審查的對象[318]。

二、刑事制裁

新加坡《防止貪污法》(Prevention of Corruption Act)第 8 條規定：「除非有反證證明，在被告被控違反本法第 5 條（一般收賄罪）或第 6 條（代理人收賄罪）之程序中，公職人員自欲與公務單位交易之人所收取之報酬(gratification)，均應被認定為賄賂。」第 24 條（財力或財產的證據）(Evidence of pecuniary resources or property)規定：「一、依本法或刑法第 161 條至第 165 條或第 213 條至 215 條各罪；或其預備犯、未遂犯或教唆犯，在法庭審判或調查時，發現相對其正當收入顯不相稱，而未能提出適當之說明之金錢或財產，或該財物於涉嫌上述各罪之同時所添加，未能提出適當之說明其來源者，法庭得視為被告收受或期約所得之賄賂暨收賄未遂罪等證據。二、前項財物由被告以外第三人所持有、附加，如被告與該第三人在某種關聯性或其他情形下，第三人關於該項財物為被告之保管人、委託人、代表人或贈與

[316] 陳新民，前揭文; Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.6.
[317] National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, Appendix A, p.45.
[318] National Integrity Systems- Transparency International Country Study Report, Singapore 2006, Appendix A, p. 47.

受讓人時，依本條例第 1 款之規定，被告應視同為該財產或添加物之持有人[319]。」

新加坡上開立法例的特色在於「推定受賄」，其前提必須先有一個貪污個案的訴追程序。在防止貪污法第 8 條，涉及與公務機關有交易等關係之人與公務員之間的金錢財產往來；而在同法第 24 條，則更擴大範圍到正當收入以外，未能適當說明的金錢或財產，其財產持有之主體亦擴大到為公務員持有財產之其他人。但其處罰並非對該不明來源財產之取得，而是推定這是與該公務交易有關之賄賂，以降低檢察官的舉證責任。此種立法例，並非獨立設置公務員財產來源不明的犯罪，而是在典型的貪瀆犯罪中，作舉證責任的轉換。故有稱之為「個案型立法」者[320]，因為它對於公務員不明財產來源之追究，只限於有貪瀆個案發生時，才去追查處理。基本目的只在填補貪污犯罪不易舉證的困境，其衝擊範圍小，要藉此產生有效的肅貪功能，還必須其他的公務員規範相配合，同時也必須有一個公正、廉能的偵查組織，才能使這個被動性的不明來源財產之犯罪，能發揮功效[321]。

柒、申報資訊公開

新加坡公務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[322]。

---

[319] 譯文使用陳誌銘，財產來源不明罪之我見，頁 2。條文原文可參見劉濤、柯良棟譯，新加坡刑法，北京大學出版社,2006 年 12 月，頁 390、398-399。

[320] 相對地，香港則為「經常型立法」之代表。按之，公務員經常的生活水準或控制的財產，明顯與其公職薪俸不相稱時，必須向「法庭」作出「圓滿解釋」(satisfactory explanation)，否則即屬犯罪。經常型的財產來源不明罪，屬於獨立立法，對於公務員平日生活消費及財產控制的有效稽查，就能產生犯罪的追訴基礎，屬於主動型的立法。此種立法固然效果很好，但衝擊範圍大，且構成要件模糊，公務員可能動輒得究。另外，這也需要一個效能強大的肅貪機構，才能應付龐大的清查公務員財產取得及消費水準的工作。詳見陳誌銘，財產來源不明罪之我見，頁 1-3。

[321] 參見陳誌銘，財產來源不明罪之我見，頁 1-3。

[322] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 119；法務部新加坡考察報告，頁 21; Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, p.6.

捌、強制信託

新加坡並無關於公職人員在就職期間須將財產交付信託經營之規定[323]。綜觀新加坡商業信託法(BUSINESS TRUST ACT)、信託公司法(TRUST COMPANIES ACT)以及受託人條例(TRUSTEES ACT)，並未有特定條文界定何謂「盲目信託」，也沒有任何關於成立、運作或管理「盲目信託」的條文。

第三節　結論

綜上所述，新加坡公職人員財產申報法制有幾項特點[324]：一、所有公務員都必須申報財產，範圍相當廣泛。如此勢必帶給受理及審查單位龐大的人力、物力及時間上的負擔，若非小國寡民，恐怕難以仿效。二、申報範圍不僅是公務員本人的財產狀況，尚包括配偶、子女及其他依靠其撫養的家庭成員的財產和利益。三、所屬部門常務次長及貪污調查局共同承擔對申報資料之審查責任，較能有效發現和處理公務員以權謀私或違反廉政規定的情形。四、財產資料為機密人事檔案，不對外公開。因此公眾無法一探究竟，無從監督公職人員之財產及投資動向，不符合陽光法案之旨趣。

最後針對我國實施公職人員財產申報法迄今所面臨的若干問題，說明新加坡法制之處理方式如下：

1、代表政府或公股出任私法人之董事及監察人須否申報之問題

在新加坡必須申報財產者，為固定、常設的公務員，代表政府及公股出任私法人董監事者應不在申報義務人之列。

---

[323] 法務部新加坡考察報告，頁 21。

[324] 劉守芬、李淳主編，前揭書，頁 120-121；鄭榮龍，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在職專班碩士論文，民國 97 年 6 月，頁 45。

2、應否申報資產取得時間、原因與取得價額

在新加坡公職人員申報財產時，須寫明財產的名稱、價值、占有數額、來源、獲得日期、估價方法、變動情況等。

3、受理申報機關與處罰機關應否分離？

新加坡雖然是由所屬部門常務次長及貪污調查局共同承擔對申報資料之審查責任，不過是由常務次長受理財產申報，對於申報不實者給予紀律處分，必要時得交由貪污調查局調查，若發現涉及刑事貪瀆，始由其進一步提起刑事追訴。由此可見，新加坡並不採分離受理申報機關和處罰機關分離的作法。

4、配偶不配合申報財產，義務人可否免責

在新加坡，配偶、子女以及依靠其撫養之同居家屬，都必須申報財產。配偶若不配合申報財產，義務人仍須負責。

5、財產申報資料如何公開之問題

新加坡公職人員的財產申報資料屬於人事資料，不對外公開。

6、強制信託之適用對象應予擴張或限縮？強制信託費用得否由公費支出

新加坡公職人員之財產申報法制中無強制信託制度。綜觀新加坡商業信託法、信託公司法以及受託人條例，並未有特定條文界定何謂「盲目信託」，也沒有任何關於成立、運作或管理「盲目信託」的條文。

7、第二次申報不實科以刑罰

新加坡財產申報不實之處罰主要是紀律罰，包括革職在內，並無刑罰之規定。

第四節　本章摘要

壹、規範架構

新加坡憲法並無關於公職人員財產申報之明文規定，相關規定見於政府指導手冊中的「行為與紀律準則」之中，當中對於公務員財產申報、財務困窘、以及收禮與招待之申請許可等均有規範。

此外，新加坡從 1954 年起訂有《部長行為準則》，要求部長應隨時依據高標準的廉潔、負責、誠實、正直和勤奮，以履行其公職，當中也對於部長個人利益之申報有所規範。

新加坡的財產申報法制較偏向於避免不法致富類型，因為它的申報內容廣泛，受理申報及審查機關對於申報資料之審查也較為嚴密，肅貪機關同時也是審查機關之一，因此財產申報資料與偵查貪腐罪行的關係較為密切。不過儘管如此，防範利益衝突也是新加坡財產申報法制的另一項重點所在，故嚴格來說，新加坡仍然屬於混合型。

貳、公職人員的涵蓋範圍

在新加坡，所有公務員都必須進行財產申報。而所謂公務員，是指「從事公務的固定的常設官員」。部長也必須透過總理向總統申報個人利益。至於總統及國會議員，新加坡並無申報財產之規定。

參、申報內容

新加坡公務員財產申報內廣泛，包括個人的動產、不動產、銀行存款和法律規定範圍內的股票、債券投資，以及配偶、依靠其撫養的共同生活家庭成員的財產狀況。申報時必須寫明財產的名稱、價值、占有數額、來源、獲得日期、估價方法、變動情況等細項。此外，所

有公務員在初任公職時，均應簽署未陷入財務困窘的承諾書，並且每年重新申報。如果公務員的未擔保債務，超過其三個月的薪俸時，或面臨破產程序時，亦應立即告知其常務次長。

至於新加坡部長的財產申報內容也大同小異，包括：

1、其作為部長以及國會議員薪資以外的收入來源；

2、其資產，包括所有金融資產，不動產，在任何公司或專門業務的利益，和任何其他重大的個人資產；

3、其金融負債，包括抵押貸款和借款。但不包括配偶及其他家庭成員。

肆、申報的頻率和方法

新加坡公務員須進行任職申報及現職申報。公務員初任公職時，以及每年 1 月 2 日，必須申報財產狀況及其變動；此外，初任公職時亦應簽署無財務困窘之聲明，此後每年 7 月 1 日都必須為日後 1 年的財務情形為申報，並應在 7 月的第 3 週前完成之。

伍、申報程序

在新加坡，即將出任公職的公務員應當填寫財產清單，到法院設置的公證處，由指定的宣誓官審查並簽名公證。公證書的正本必須經密封後，由公務員親自交給其所在部門的常務次長，副本則保存在法院公證處。為了確定該部門公務員所作財產申報是否屬實、是否有貪污受賄的可能，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。在審查過程中，如果發現其財產來源有問題，有權展開進一步調查並提起控訴。

常務次長必須確保該部門每個公務員均按照規定申報財產，並且應當對每份利益與投資申報資料進行評估，以便確定它們是否會使公務員私人利益與其公共職責產生真實或明顯的衝突，或者可能以任何方式影響其職責的履行。如果常務次長認為可能有利益衝突，應該對該公務員是否應保持這些利益或投資提出意見，並同時將這些申報資料轉交貪污調查局。

陸、違反之處罰

公務員如果未誠實申報財產，可能會面臨革職的紀律處分；部長未遵守部長行為準則之規定申報，亦可能遭到罷黜。

若在貪污個案的訴追程序中發現該公務員財產來源不明，依照《防止貪污法》第 24 條規定得推定其受賄。

柒、申報資訊公開

新加坡公務員的財產申報資料為人事機密資料，不對公眾公開，只有少數官員可以閱讀。

捌、強制信託

新加坡並無關於公職人員在就職期間須將財產交付信託經營之規定。綜觀新加坡商業信託法、信託公司法以及受託人條例，並未有特定條文界定何謂「盲目信託」，也沒有任何關於成立、運作或管理「盲目信託」的條文。

第八章　檢討與建議

第一節　緒論

本章對於本計畫所提出之研究課題進行檢討（第二節），並提出相關之修法建議（第三節）。在進行檢討之前，有必要先說明本計畫對於公職人員財產申報制度施行成效之評估基準，以及各項課題檢討之切入觀點。

壹、施行成效之評量基準

一項制度之施行，可能產生各種作用，或者也可以說是具有各種功能。依照制度施行所產生功能之評價，大致上可將之區分為正面功能與負面功能。前者乃受到正面評價之功能，後者則為受到負面評價之功能。正面功能中，有建制時即希望達成之功能（預設目標），可稱之為預期功能，也有附帶產生之非預期正面功能。相對地，負面功能也有可能是預見或非預見的。一項制度施行成效之檢討，不應單就正面功能來看，也應將負面功能一併考慮在內。所納入考慮者，首先自然是預期功能與預見之負面功能。至於非預期之正面功能或非預見之負面功能，如在制度施行後發現，自然也應在施行成效之檢討中納入考慮。

公職人員財產申報制度之預設目標，即建制時希望達成之功能，其實是需要釐清的。要釐清制度之預設目標，自然要看立法上所設定之制度目的。關於公職人員財產申報制度之制度目的，如前所述，公職人員財產申報法於 1993 年制定當時於第 1 條所宣示之規範目的為「端正政風，確立公職人員清廉之行為，建立公職人員利害關係之規範」，亦即兼有避免不法致富與完備預防利益衝突法制之意旨。惟 2007

修法時，明顯向避免不法致富模型傾斜，而將「建立公職人員利害關係之規範」刪除。雖然相關規定是否已完全配合制度目的之改變而作相應之調整，仍有待檢討，大致而言，以下各個課題之檢討，主要指向於是否有助於避免不法致富之制度目的的達成。

在此還需釐清的是，即使肯定公職人員財產申報制度之目的在於避免不法致富，從而構成反貪腐法制之一環，仍不宜以反貪腐的成效來評量公職人員財產申報制度之施行成效，尤其不宜以反貪腐成效不彰來否定公職人員財產申報制度。蓋其作為反貪腐法制之一環，在功能設定上，本就有所侷限，雖被認為其對於反貪腐有所助益，但並不擔保反貪腐成果之實現。關於公職人員財產申報制度施行成效之評量基準，應釐清其於反貪腐法制架構中，所設定應達成之功能需求。就此顯而易見的是，公職人員財產申報制度之最直接功能乃是公職人員財產之透明性。因此，公職人員財產申報制度施行成效之檢討，主要之評量基準即在於公職人員財產透明性之提昇與否。

貳、檢討之切入點

基於以上施行成效評量基準之考慮，對於相關課題，以下將從制度設計之功能適當性以及基本權保障等兩個角度切入，來加以檢討。

一、制度設計之功能適當性

由於公職人員財產申報制度所設定之最直接功能需求乃是公職人員財產之透明性，因此相關之制度設計是否有助於透明性之提昇，乃是制度檢討之首要切入觀點。

關於財產之透明性，首先要考慮的是透明的程度。對此，可分為人的角度與事物的角度兩方面來加以考慮。從人的角度所要考慮的

是，是否所有公職人員之財產都應揭露，或者只應侷限在一定範圍知公職人員？從事物的角度則要考慮，是否所有財產都要申報，或者只有一定範圍內之財產要申報？再者，所申報的財產是否要鉅細靡遺？

如果只考慮提昇透明性，將此一功能需求要求到極致，可能導致所有公職人員之所有財產都應鉅細靡遺地申報的結論。然而，透明性要求之達成有其界限 – 包括事物上之界限以及規範上之界限。規範上之界限將於稍後說明，在此僅先考慮事物上之界限。

關於達成透明性要求之事物上界限，主要是指行政資源之有限性。財產的透明性以申報義務人誠實申報為前提，而為確保申報之正確性，便須有申報資料之查核機制。然而，行政人力既屬有限，如果所有公職人員之所有財產都應鉅細靡遺地申報，要一一查核顯然有其困難。如果採用抽查方式，由於母數太大，被抽查到的機率如果太低，將影響如實申報之意願，從而有可能反有害於財產之透明性。如前所述，國際透明組織即建議，與其要求所有公職人員申報財產，不如務實地承認內部稽核能力的有限，謹慎選擇申報範圍可能對於財產申報法實施的有效性更有幫助[325]。

在行政資源有限的前提下，難以要求全面而高度之透明。至於因此而在申報義務人之範圍、應申報財產範圍、申報方式等等方面，應作如何之調整，則將於課題檢討部分作具體之說明。

二、基本權之保障作為規範上之界限

人民之基本權受憲法保障，所有國家權力之行使都受基本權拘束，基本權之保障為公職人員財產申報法制建構之規範上界限，自屬當然。

[325] Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus, Officials' asset declaration laws: do they prevent corruption? http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006, last visit: 20.07.2010.

公職人員財產申報制度要求公職人員揭露其個人之財產，顯然構成對其資訊隱私權之侵害。所謂「資訊隱私權」乃大法官於釋字第603號解釋揉合美國法上之「隱私權」與德國法上之「資訊自決權」所提出的概念。按大法官早於釋字第293號解釋即已提及人民之隱私權，惟直到釋字第603號解釋才明白闡述隱私權之憲法基礎。大法官於此一解釋中宣示人民之隱私權受憲法第22條所保障。在此，大法官並非單純依循憲法第22條之文義，而是引進德國法上之「人性尊嚴」概念作為解釋基本權概括條款之出發點。大法官首先宣示，「維護人性尊嚴與尊重人格自由發展，乃自由民主憲政秩序之核心價值」，並進而指出「基於人性尊嚴與個人主體性之維護及人格發展之完整，並為保障個人生活私密領域免於他人侵擾及個人資料之自主控制，隱私權乃為不可或缺之基本權利，而受憲法第22條所保障。」

由於顯然受到德國聯邦憲法法院於1983年之戶口普查判決所提出「資訊自決權」概念之影響，[326]大法官於釋字第603號解釋宣示，隱私權之保障內容包括個人自主控制個人資料之「資訊隱私權」，亦即「保障人民決定是否揭露其個人資料、及在何種範圍內、於何時、以何種方式、向何人揭露之決定權，並保障人民對其個人資料之使用有知悉與控制權及資料記載錯誤之更正權。」此一保障在電腦處理資訊技術發達之今日，具有其時代意義。蓋各種零碎、片段、看似無意義的個人資料，可能因電腦資訊處理而快速地彼此串連、比對歸檔與系統化，而建構起部分或完全之人格圖像（Persönlichkeitsbild），當事人卻無對於其正確性以及其運用加以管控之可能性。[327]再者，當大量關乎個人但看似中性無害的資訊累積在一起時，個人長期的行動軌跡

[326] 參閱：林子儀，大法官釋字第603號解釋協同意見書，註1；余雪明，大法官釋字第603號解釋部分協同部分不同意見書，註4，亦指出對於「資訊隱私權」之概念，德國聯邦憲法法院1983年之戶口普查法一案，扮演關鍵性之角色，美國最高法院則尚未接受此概念。

[327] BVerfGE 65, 1, 80.

便呼之欲出。[328]

不論戶口普查或釋字第 603 號解釋所涉及之指紋錄存，國家雖基於一定之公益目的而擬取得人民之資訊，但並無意藉此建構人民之生活狀況，並加以揭露。與此不同，公職人員財產申報制度則有意藉由財產之申報與公開，揭露公職人員之經濟生活。從這個角度來看，其對於人民資訊隱私權之侵害，要更為嚴重。這種對於公職人員資訊隱私權之特殊限制需要特殊之正當性基礎。就此，於前文所提到從事公職人員應與利益保持距離之原則，應足以作為正當化基礎。所謂「保持距離」，應並不僅指公職人員不得藉由其職掌而謀取私利，也包括保障人民對於公職人員廉潔性之信賴。故不論是「防止不法致富」或「預防利益衝突」，應都足以作為限制公職人員資訊隱私權之正當化理由。

憲法第 23 條所規定之「比例原則」，要求國家即使基於實現憲法法益之理由，也不得過度侵害基本權。儘管公職人員財產申報制度對於公職人員資訊隱私權之限制在憲法上具有正當化基礎，並不表示理所當然合乎比例原則。在此尤其有必要對於「狹義比例原則」稍作說明。「狹義比例原則」要求利益衡量，即必須權衡採取某一手段所實現之公益以及其所造成對於基本權之侵害。如果抽象地拿資訊隱私權與公職人員與利益保持距離之原則相比較，應該可以輕易地達到兩者並未顯失均衡之結論。這種忽略手段對於公益之實現程度以及對於基本權之侵害程度之比較，顯然不妥。因此，應該就公職人員財產申報制度之具體內容，就其實現之公益目的與對人民基本權之侵害加以衡量。

[328] 林子儀，大法官釋字第 603 號解釋協同意見書。

第二節　相關課題之檢討

壹、申報義務人之範圍

一、申報義務人範圍應更擴張或應予限縮？

觀察本計畫所挑選之標竿國家，只有新加坡要求所有之公務人員申報財產。如前所述，要求所有公職人員都申報財產，將產生大量的細微資訊，在行政資源有限的情形下，要處理與稽核申報資訊之真偽有其困難。新加坡之所以能要求所有公務人員申報財產，與其小國寡民，國家公務員的絕對數量較少，應不無關係。

除了諸如行政資源有限之事物上之界限外，關於申報義務人之範圍還須考慮規範上之界限。按財產申報制度乃是對於公職人員資訊隱私權之重大侵害，已於前述。基於預防利益衝突或防止不法致富之理由，固得正當化此一侵害，但在比例原則（尤其狹義比例原則所要求利益衡量）之審查上應考慮所追求公益目的之實現程度。一旦公職人員面臨利益衝突或濫用職權謀取私益之可能性不高，則實施財產申報制度所得實現之預防利益衝突或防止不法致富目的，其利益程度即隨之亦不高，而將無法正當化對公職人員資訊隱私權之侵害。關於此一可能性之高低，尤其要考慮到公務員在行政一體下所受到之種種指揮監督，尤其是從事制式作業之公務員，其面臨利益衝突或濫用職權謀取私益之可能性甚低。因此，如果全面性地要求所有公職人員都須申報財產，顯然將限制過廣，而難以通過比例原則之審查。

我國公職人員財產申報法所規定之申報義務人範圍，除考慮到公職人員層級高低以及業務性質而列舉申報義務人外，另還有因職務性質特殊而核定有申報義務，以及因生活與消費超過薪資而受指定申報之規定，不致掛一漏萬。規範對象應已足夠，應無再擴大申報義務人

範圍之必要。

在申報義務人範圍問題上還須檢討者，乃是是否應從相反方向考慮，而限縮申報義務人範圍？以現行法規定之申報義務人範圍來看，民選公職人員、政治任命人員以及行政首長等，列為申報義務人應無不妥。至於一般之公務員部分，則分別從「高階」與「業務性質」兩個標準，來決定申報義務人之範圍。亦即基於前者而將各級政府機關職務列簡任第 10 職等以上之幕僚長、主管，公營事業總、分支機構相當簡任第 10 職等以上之主管，軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管等列為申報義務人；基於後者則於申報法列舉業務範圍，規定所列舉業務主管人員應申報財產。從本計畫所舉標竿國家來看，美國法只以職務等級，而不以任務性質來決定申報義務人範圍；在加拿大法制上，則「公共服務者」以所屬單位，從而以任務性質，而非以職級為標準，來決定申報義務人範圍。可以說，這兩項標準各有其考慮，很難說採哪一項標準有所不當。因此，很難找到適當的標準來限縮申報義務人範圍。勉強可以考慮的是，為避免將太低階公務員也納入申報義務人範圍之極端情形，而將申報法所列舉業務範圍之主管人員中，薦任 6 職等以下者，排除於申報義務人範圍之外。

另外還須檢討者，乃指定申報制度。如前所述，此制度被質疑賦予行政機關過大之認定權限，有違授權明確性原則[329]。對於此一問題，本計畫認為，還是應該回到公職人員財產申報制度之基本精神來看。如前所述，要正當化公職人員財產申報義務之賦予，乃是基於預防利益衝突或防止不法致富。換言之，申報法將一定範圍之公職人員納入申報義務人範圍，乃是考慮到此等人員有利益衝突或不法致富之危險。在法定申報義務人之情形，由於並無可認為有利益衝突或不法致富危險之具體情事，因此可認為立法者認定此等人員之職位，具有

[329] 參閱：本計畫第一次座談會，劉宗德教授發言記錄。

利益衝突或不法致富之抽象危險。至於在指定申報之情形，所考慮者並非一定之職位，而是公職人員「生活與消費超過其薪資收入」之具體情事，亦即利益衝突或不法致富之具體危險。如果為防止利益衝突或不法致富之抽象危險即足以正當化公職人員之財產申報義務，則防止利益衝突或不法致富之具體危險，更足以作為公職人員財產申報義務之正當化事由。不過，只以「生活與消費超過其薪資收入」即認定有利益衝突或不法致富之具體危險，稍嫌薄弱，本計畫認為，改為「生活、消費與其薪資收入顯不相當」，較為妥適。

二、代表政府或公股出任私法人的董事或監察人

本計畫所挑選之標竿國家並未規定代表政府或公股出任私法人的董事或監察人申報財產。對於現行申報法第 2 條要求代表政府或公股出任私法人的董事或監察人應申報財產，立法委員張顯耀等人提出以下之理由，提議修改申報法第 2 及第 4 條：

1、 目前大多數代表政府出任私法人的董事或監察人，幾乎都不是專任，而是兼職，專任的只占 8.1%，領取兼任車馬費者占 74.7%，無給職占 17.2%，換言之，有 9 成多都不是專任，也沒有領取專任的薪水和酬庸。因此，如果要這 9 成多兼職或無給的董事、監察人申報財產，似乎不符合比例原則。

2、 目前所謂的代表政府或公股出任私法人的董事或監察人，既然 9 成以上都不是專任，而這些私法人都採合議制，因此這些公股代表沒有辦法以一個人的力量影響私法人的重大決策，如果他有任何意見，那是代表政府或公股的官方意見，除了 8.1%的專任董事和監察人以外，其實很難說他們會有利益輸送之嫌。

3、 很多兼任的公股代表都是學者專家，本身並不具有公職身分，何以適用公職人員財產申報法？而如果其為中央部會首長、重要的政府官員，因為公職務兼任了私法人董事、監察人，則其基於公職人員身分，本就要適用公職人員財產申報法，何須再作規定？又有必要要求 9 成不具公職人員身分的代表政府或公股出任私法人的董事或監察人申報財產嗎？顯然又違背了比例原則。

4、 以目前的情況來看，這種作法並無法達到原先所期待的端正政風、杜絕利益輸送的目的，反而會造成私法人中政府或公股指派的董事、監察人因為此一規定紛紛求去，也造成對政府或私法人不利的影響。[330]

由這些理由來看，首先須檢討的是，本身並不具有公職身分之學者專家，因兼任公股代表而適用公職人員財產申報法，在規範體系上是否妥當？此一問題涉及「公職人員」之概念。關於指稱從事公務之人員所使用之概念，在現行法中主要使用「公務人員」、「公務員」以及「公職人員」等概念。在概念使用上，原則上會遵循法制上既有之概念使用方式。大致而言，「公務人員」概念之使用主要遵循「公務人員任用法」，為較為狹義之概念，例如公務人員保障法上所指之「公務人員」，即指法定機關或公立學校依法任用之人員。「公務員」概念則主要依據「公務員服務法」第 24 條之定義，指「受有俸給之文武職公務員，及其他公營事業機關服務人員」，由於司法院 35 年院解字第 3159 號對於所謂「俸給」，解釋為不僅指當時文官官等官俸表所定級俸，也包括其他法令所定國家公務員之俸給，因此向來「公務員」概念之指涉範圍較「公務人員」為廣，不限於依法任用之人員。例如，行政院約雇人員，其雇用「以年度計畫中已列有預算或經專案核准

[330] 參閱：立法院公報，第 97 卷第 72 期，頁 428。

者」，即被認定為公務員服務法上之公務員[331]。至於「公職人員」，大法官向來對於「公職」之概念作相當廣義之解釋，例如對於憲法第 18 條所稱之「公職」，大法官釋字第 42 號即稱其「涵義甚廣，凡各級民意代表、中央與地方機關之公務員及其他依法令而從事公務者皆屬之」。是「公職人員」之範疇，應又較「公務員」為廣。

觀察各標竿國家，加拿大與香港對於國會議員與行政人員之財產申報義務，並不作統一規定，加拿大以各該議會之議員利益衝突法或議員廉潔法加以規定，香港則委由議會自律規範來加以規定。相較之下，我國公職人員財產申報法以一部法典統一規範申報義務，故使用最廣義之「公職人員」概念。儘管如此，以此一概念涵蓋「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」是否妥當，仍有討論之餘地。在檢討此一問題之前，以下先說明公營事業之董事或監察人是否為公職人員。對此，大法官早於釋字第 24 號解釋宣示，公營事業之董事、監察人屬於「公職」。不過，當時只考慮憲法第 103 條所規定監察委員之兼任公職問題，對於公營事業之法律地位並無清楚的釐清。後來大法官於釋字第 305 號解釋明白宣稱公營事業為私法人，與其人員間之關係為私法關係。既然公營事業之董事、監察人為私法上之法律地位，何以能將之解釋為「公職」，便成為問題。大法官釋字第 305 號解釋並未明白提及此一問題，惟其同時指出「依公司法第 27 條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務…，與其指派…機關之關係，仍為公法關係。」大法官主觀上是否意識到釋字第 24 號解釋與釋字第 305 號解釋所可能衍生之「公職」解釋問題，並不清楚。不過，其宣示國家或其他公法人與其指派在公司執行職務人員間之法律關係為公法關係，則將此一關係解釋為「公職」，應無不妥。換言之，公營事業之董事、監察人固為私法上之法律地位，但受國家或其他公

[331] 參閱：銓敘部 75.9.8.（75）臺銓華參字第 43193 號函。

法人指派之董事或監察人，則基於其指派關係而為「公職」。由於此一指派關係之法律性質不因指派到公營事業或政府持股低於 50%之民營事業而有所差別，且大法官釋字第 305 號解釋也只說「依公司法第 27 條經國家或其他公法人指派在公司代表其執行職務」，並未區分公營事業或民營事業，故申報法將「代表政府或公股出任私法人之董事及監察人」納入「公職人員」範疇，於法理上尚屬有據。

在實質問題之考慮上，主要之考慮點還是在比例原則。如前所述，在比例原則之審查上，主要之考慮點在於公職人員面臨利益衝突或濫用職權謀取私益之可能性高低。此一可能性之高低與公股代表之專任與否，以及是否領取專任薪水無關。就職位本身抽象來看，代表政府或公股出任私法人之董事或監察人無論如何都應屬重要職位，其職務也可能涉及龐大利益。初步來看，要求代表政府或公股出任私法人之董事或監察人申報財產，應屬正當。

還須進一步考慮的是，是否其職務執行完全受政府指揮監督，單純轉達政府之意見。若果如此，則由於幾乎無面臨利益衝突或濫用職權謀取私益之可能性，那麼應無要求其申報財產之必要。然而，實際上是否如此，尚屬可疑。尤其，在此一問題討論中所特別關心的，原不具公職人員身分，因擔任代表政府或公股出任私法人之董事或監察人，而成為申報義務人之學者專家，其可貴之處就在於其專業上知識與意見。如果其職務執行完全受政府指揮監督，單純轉達政府之意見，亦即只是橡皮圖章，那誰都可以擔任，何必學者專家？換言之，聘請此等人員擔任代表政府或公股出任私法人之董事或監察人，基本預設乃是其以其專業上之意見發揮作用，在財產申報問題上，卻說其只是橡皮圖章，恐難以自圓其說。

綜上所述，本研究認為，代表政府或公股出任私法人之董事或監

察人仍維持現制而為申報義務人。

三、配偶列為申報義務人？

目前世界各國之公職人員財產申報法制，似乎並無將公職人員之配偶直接列為申報義務人者。不過，要求申報配偶財產者，則相當普遍。如前文所述，在 74 個採取財產申報制度的國家中，有 88%的國家要求申報義務人申報其配偶之財產。

本計畫所觀察之標竿國家中，香港針對規範對象之不同，而作不同之規定，最為特殊。對於公務人員，原則上並不要求其申報家庭成員的財產，只須申報配偶姓名、香港身份證號碼、職業、僱主。不過，倘若是由公務員擁有，但以其配偶的名義或代其行事的其他人士或代理人或公司名義持有的投資，仍有申報義務。對於政治委任官員，則要求其必須將本人或配偶藉由政治委任官員身分，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外之政府收受的禮物、利益、款項、贊助（包括金錢贊務與贊助訪問）或物質上的好處，記錄成冊，供公眾查閱。在立法會議員部分，則議員必須申報配偶由於其議員身份所獲得之財政贊助、海外訪問及從海外收受的款項、實質優惠或實質利益。再者，議員本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有該公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者，亦須申報。與上述無關之配偶或子女的利益則不再申報之列。總而言之，必須申報者不限於財產，而包括各種利益，但配偶財產須申報者，限於因公職人員身分而取得者。

由於公職人員之配偶終究不是申報義務人，因此對於其財產之申報便有作特殊安排之必要。美國與加拿大都有規定無須申報已離婚或分居配偶之財產。離婚者固無庸贅言，我國並無分居制度，並無法藉此解決配偶不願配合申報之問題。不過，美國法上值得注意的是，申

報義務人在符合如下三種例外情況下，亦得不申報配偶與受扶養子女之財產：(1) 涉及之項目為配偶或受扶養子女單獨之權利或義務，而申報義務人對此無所知者。(2) 該項目無論過去或現在，均非從申報義務人之收入或財產所衍生出來。(3) 申報義務人未自該項目，或期待自該項目，獲得任何財產上或經濟上之利益。

不論是將申報義務人之配偶直接列為申報義務人，或要求申報義務人申報其配偶之財產，都構成對於其配偶資訊隱私權之侵害，只不過侵害程度有所差別。按要求申報義務人申報其配偶之財產，其規範意義並不僅在賦予申報義務人申報義務，也賦予其配偶容忍義務，即容忍其財產資訊被揭露之義務。消極之容忍義務相對於積極之申報義務，自屬對於資訊隱私權較輕微之侵害。因此，如果同樣能達到揭露配偶財產之目的，自應選擇侵害資訊隱私權較輕微之容忍義務。故無須將配偶直接列為申報義務人。至於配偶不配合申報之問題，將於後文作進一步討論。

貳、申報內容

一、應申報財產之範圍

比較本計畫所挑選標竿國家與我國之規定，可以發現在申報財產範圍上，有明顯的差異。本計畫認為值得注意之差異歸納如下：

1、香港、新加坡與加拿大都依照申報義務人身份之不同：香港區分為公務員、政治委任官員以及立法會議員；新加坡區分一般公務員與部長；加拿大區分「公共服務者」與「公職擁有者」，而對應申報財產範圍作不同要求。

2、加拿大將資產區分為不須進一步管制之「豁免資產」(exempt

assets）、應向公眾公開之「應申報資產」（declarable assets），以及必須出售、交付盲目信託，或盲目處理約定之「應受控制資產」（controlled assets）。「應受控制資產」指其價值可能直接或間接對於政府之決策具有影響力之資產，「豁免資產」則指供公職人員或其家庭成員私人使用之資產與利益，此類資產並不具有商業性質。「公共服務者」所應申報之「應申報資產」，乃指「與公職人員職務可能產生真實、明顯或潛在利益衝突之財產或負債」。至於「公職擁有者」，則應申報其所有財產。

個別財產應屬於「應申報資產」或「豁免資產」之認定容或見仁見智，但依據資產之性質，而決定其應否申報，則值得參考。相類似者，例如香港對於公務員投資之申報，投資香港盈富基金必須申報，投資單位信託、互託基金則無須申報，其理由在於後者基金經理能完全無須經受益人而直接作出投資決定，因此這類投資與公職之間出現利益衝突的機會甚微。在想法上與加拿大對於「公共服務者」申報財產範圍限於「與公職人員職務可能產生真實、明顯或潛在利益衝突之財產或負債」相近。

3、關於現金、存款，香港之公務員與加拿大之「公共服務者」都無須申報，不過以投機目的持有之外匯在加拿大必須申報。在美國所申報之事項為收入、餽贈、因商業、貿易或投資所取得之財產收益等等，應亦無須申報現有之現金與存款。由香港、美國法制所顯示出的是，重視公職人員經濟活動的透明性勝過現存財產狀況之透明性。另外值得注意的是，在美國法制上要求一定價值（原則上美金 250 元）以上餽贈應該申報，在香港法制上則直接對於接受餽贈加以限

制，即未得許可而索取或接受利益，不論是否有無貪污動機，亦不論以公職或私人身分索取或接受，都構成犯罪。

我國公職人員財產申報法第 5 條所規定之財產申報範圍，並未因申報義務人身份之差異而作不同之要求，也不區分財產之性質。大體而言，我國法制側重財產現況之申報，蓋 2007 年修法雖引進申報財產取得或發生之時間與原因，但將現金、存款、有價證券、珠寶、古董、字畫及其他具有相當價值之財產排除在外。如前文[332]所述，如果財產申報之制度目的為預防利益衝突，則揭露資產來源比揭露資產價值來的重要；如果制度目的在避免不法致富，則財產申報側重財產狀況變化之觀察。我國法制側重財產現況之申報，大致上符合避免不法致富之立法目的。

不過，觀察財產狀況如有發現異常增加，可要求申報義務人說明，依公職人員財產申報法第 12 條第 2 項之規定，申報義務人有說明之義務。在此情形申報義務人即須說明其財產來源。即使在避免不法致富模型，財產來源之透明性應亦屬重要。換言之，此處之差別只在於在規範上通案地要求申報財產來源，或是在個案於發現財產異常狀況時說明財產來源。就此，本計畫認為至少一定價值以上之餽贈應該申報，蓋餽贈甚為容易被利用為不正當利益輸送之手段，正當之餽贈與不正當之利益輸送也甚難劃分，故其透明性之要求甚高。

關於申報法第 5 條第 1 項是否不夠周延，以至於應考慮仿效加拿大法制而引進利益申報之概括條款問題，首先要注意的是，第 5 條第 1 項第 2 款已有一概括條款「其他具有相當價值之財產」。其次，加拿大法制上所謂之概括條款，應是指加拿大公共服務價值倫理法在附錄部份以例示方式，所規定 9 項公職人員應提交機密報告之財產、負

[332] 請參閱第三章：各國經驗歸納部分。

債、信託財產與債務等中之第 8 項：「其他與公職人員職務可能產生真實、外觀或潛在利益衝突之財產或負債」。然而，依據加拿大公共服務價值倫理法之規定，公職人員應申報財產之事項，並非絕對，而是由公職人員先自行審慎小心地衡量，若認為財產與負債會與其職務構成外觀上、真實的或潛在的利益衝突時，則必須進行申報，若兩者沒有關係，則不需要，當公務人員對此有所疑惑時，可諮詢其機關副首長。換言之，加拿大法制上對於申報義務規範作用之理解與我國法制有極大差異，似不宜率然引進此等條款。

再者，如前所述，加拿大區分「應受控制資產」與「豁免資產」，例如同樣是不動產，「非供公職人員或其家族成員私人使用之不動產」為「應受控制資產」必須申報，「供公務人員個人及其家人使用之住宅與娛樂用途之土地及農地」則為「豁免資產」，兩者之區分基準即在於是否「與公職人員職務可能產生真實、明顯或潛在利益衝突」。故系爭概括條款之規範作用，並不僅在作為規定應申報財產之概括條款，同時也是認定「豁免資產」之基準。我國法上既不區分財產之性質，自也無引進此等條款之必要。

二、擴大家庭成員之範圍？

依申報法第 5 條第 2 項之規定，申報義務人配偶與未成年子女所有之財產也應申報。這在比較法上乃屬常態，以本計畫觀察之標竿國家來說，美國、加拿大與新加坡都有類似規定。在香港法制，如前所述，乃依身分之不同而有不同規範：對於公務人員，原則上並不要求其申報家庭成員的財產；對於政治委任官員，則要求其必須將本人或配偶藉由政治委任官員身分，從任何組織、個別人士或香港特區政府以外之政府收受的禮物、利益、款項、贊助（包括金錢贊助與贊助訪問）或物質上的好處，記錄成冊，供公眾查閱；在立法會議員部分，

則議員必須申報配偶由於其議員身份所獲得之財政贊助、海外訪問及從海外收受的款項、實質優惠或實質利益，另外，議員本人，或連同其配偶或未成年子女，或代表其配偶或未成年子女持有公司或團體的股份，而該等股份的面值超過該公司或團體已發行股本的百分之一者，亦須申報。

要求公職人員家庭成員之財產亦須申報，主要是為避免公職人員利用家庭成員作為人頭隱匿資產。由於可能作為人頭者不限於配偶與未成年子女，因此會有是否擴大財產亦應申報之家庭成員範圍之考慮。觀察各個標竿國家，美國與加拿大所規定財產亦應申報之家庭成員，局限在申報義務人之配偶與受其撫養之未成年子女。新加坡則擴及受申報義務人撫養的家屬。

在此所須考慮的，還是透明性實現之事物上與規範上界限。在事物上界限方面，如前所述，並不是愈多資料就愈透明，在行政資源有限的情形下，過多的財產申報資料反而有反效果。如果家庭成員並無作為人頭之一定程度可能性，則取得其財產資料反而造成行政上之負擔。在規範上界限方面，家庭成員作為人頭之可能性，在比例原則之審查上亦有其意義，蓋此一可能性如不高，則顯然是對其資訊隱私權之不必要的侵害。

關於家庭成員作為人頭之可能性，在規範上困難的是，針對一定範圍之對象認定其具有典型之風險。前文於提出檢討課題部分雖提出是否應擴及同財共居之父母、成年子女或兄弟姊妹之問題，然而同財共居之親屬相對於未同財共居之親屬，比較有可能作為人頭？恐怕未必能如此斷言。如果不考慮是否同財共居，那麼所考慮的便只有親屬關係之親疏。就此，首先會被考慮的便是成年子女。即使是成年子女，其年齡、資力、教育程度、與父母之關係等等亦極其多樣，只因是申

報義務人之子女就須揭露其財產資訊，恐有限制過廣之虞。其餘親屬就更無庸言。

最後還須檢討者，乃是否應仿效新加坡法制而要求申報義務人申報受其扶養家屬之財產？如果考慮到受申報人扶養之家屬，既然在經濟上，甚至生活上依賴申報義務人，其受申報義務人利用而成為隱匿財產的人頭的可能性，與申報義務人之未成年子女相類，似可仿效新加坡法制而要求其財產亦應申報。然而，所謂受申報人扶養，應指實際上受申報人扶養，而非指法律上申報義務人對其有扶養義務之人，而實際上是否受有扶養，有認定上之困難。在行政技術上顯然會考慮以所得稅課徵上所列受扶養親屬，來認定受申報義務人扶養之人。問題在於，所得稅課徵上所列受扶養親屬往往係因課稅數額計算上所得扣除之利益才列入，而不能反映實際上之扶養關係。尤其要考慮的是，如以所得稅課徵上所列受扶養親屬，來認定受申報義務人扶養之人，表示申報義務人可以透過放棄課稅數額計算上所得扣除之利益，亦即在課稅程序上不將實際上受其扶養之親屬列為受扶養親屬，而規避其財產申報義務。由於課稅數額計算上所得扣除之利益對於財產愈多者之意義愈低，即可能出現低所得之公職人員，因課稅數額計算上所得扣除之利益而只好申報受其扶養親屬之財產；相反地，高所得之公職人員則因可輕易放棄課稅數額計算上所得扣除之利益而無須申報受其扶養親屬之財產。因此，本計畫認為不宜新加坡法制而要求申報義務人申報受其扶養家屬之財產。

參、申報的頻率與方法

關於財產申報之實務上爭議案件，幾乎皆為對於申報不實之處罰案件。其中，申報義務人主張因疏失而漏未申報，而主管機關與行政法院認為有不實申報之間接故意者，為主要之爭議案型。由於公職人

員財產狀況複雜者應非罕見，個人對其財產狀況之掌握亦未必鉅細靡遺，因此要求申報財產之確切項目、數字即容易有漏報情形。不過，我國法制之制度目的傾向於避免不法致富，強調申報內容之詳盡，與美國制度在預防利益衝突有所不同。故美國制度所採行之級距制度，恐無法符合我國法制之功能需求。本研究認為，折衷之「誤差容許制」，亦即雖要求申報確切項目、數字，但容許誤差，在誤差範圍內不予處罰，既符合我國法制之功能需求，也不致過於嚴苛，應可採行。至於所容許誤差之範圍多大，宜由行政機關依實際運作狀況彈性地加以決定，故宜授權行政機關訂定法規命令定之。

肆、申報程序

一、受理申報機關與制裁機關分離？

關於受理申報機關與制裁機關應否分離之問題，觀察各標竿國家法制，香港、新加坡與加拿大都未將此兩者分離，在美國法制則受理申報機關與制裁機關分離。不過，由各國法制來看，此二機關分離與否，恐怕與其制裁制度有關，未必有意之設計。以美國法制而論，由於即使是罰鍰也是由法院職掌，受理申報機關與制裁機關之分離是理所當然之制度結果。在香港與新加坡法制受理申報機關與制裁機關並未分離，則與其對於申報義務人之不實申報以懲戒罰加以制裁有關。

我國公職人員財產申報法制對於無正當理由不申報財產或故意申報不實者，主要採行政罰（罰鍰），受理申報機關與制裁機關不分離乃屬當然之制度結果。再者，我國法制傾向避免不法致富模型，重視申報資料之正確性、嚴格查核與處罰等等。受理申報機關與制裁機關分離，有可能影響行政上之效率。此外，財產申報頗為繁瑣、複雜，申報過程中可能需要申報義務人與受理申報機關間之溝通與說明。如

果受理申報機關與制裁機關分離，而制裁機關又對申報內容有意見，申報義務人將必須面對新的溝通對象，反而要面臨新的未知恐懼[333]。故本研究認為，受理申報機關與制裁機關仍如現制，維持合一。

在關於受理申報機關與制裁機關應否分離之問題，有認為中央選舉委員會（以下簡稱：中選會）為獨立機關，由其對於違反申報義務之公職候選人施以制裁，並不適宜[334]。惟獨立機關就其職掌事項，對於違反行政法上義務之人民科處行政罰，並非罕見。以中選會而論，依公職人員選舉罷免法第 130 條第 1 項及公職人員選舉罷免法施行細則第 58 條之規定，公職人員選舉罷免法及組織犯罪防制條例第 14 條第 1 項所定罰鍰，由主辦選舉委員會處罰之。另外如同屬獨立機關之公平交易委員會與國家通訊傳播委員會等，也都有職掌對於人民科處行政罰之權限。公職人員財產申報法既將公職候選人之財產申報規定由各級選舉委員會職掌，則由其對於違反申報義務之公職候選人施以制裁，應無不妥。

二、給予說明或更正機會作為處罰之先行程序？

申報資料必須加以查核，一方面檢驗個別申報資料之正確性，另一面建立可靠的偵測威脅，強化申報義務人誠實申報之動機。從各標竿國家法制來看，查核後發現申報資料有誤，因而要求申報義務人解釋/澄清或提供進一步資料者，並非罕見。惟關於是否申報義務人有說明或更正機會而未作合理說明或更正，始得加以處罰，則似乎並無相關規定。

在我國法上，依公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第 8 條第 1 項之規定，受理申報機關（構）查核申報資料時，應給予申報人陳

[333] 參閱：本計畫第二次座談會，陳明仁專門委員發言記錄。
[334] 參閱：本計畫期末報告審查會，劉宗德教授發言記錄。

述意見之機會。至於更正部分，依同辦法第 6 條之規定，申報人於申報後自行發現申報資料錯誤得申請更正，採網路申報方式者得自行更正後重新上傳申報資料。換言之，申報人自行發現申報錯誤，固可以申請更正，但受理申報機關查核後認為有故意申報不實，即得加以處罰，並未給予申報人更正之機會。

在此所須檢討的是，是否應在處罰前給予申報人更正之機會，亦即令其更正而仍不更正，或更正內容仍然不實，始得加以處罰？對此，本計畫採否定之見解，蓋透過對於不實申報之處罰以及查核，乃是要藉此建立嚇阻機制，促使申報義務人誠實申報。如果申報義務人還有一次更正機會，將弱化其誠實申報之動機。

伍、違反之處罰

一、「間接故意」之概念認定問題

目前實務上關於違反公職人員財產申報法之處罰案件，幾乎都是因故意申報不實而受處罰。在此所謂之「故意」，實務上向來認為刑法第 13 條所規定之「直接故意」與「間接故意」概念亦適用於行政罰[335]。幾乎所有案件之爭議，都集中在「間接故意」之認定。

刑法第 13 條第 1 項規定，「行為人對於構成犯罪之事實，明知並有意使其發生者為故意」；同條第 2 項規定，「行為人對於犯罪之事實，預見其發生，而其發生並不違背其本意者，以故意論」。前者為直接故意，後者為間接故意。同法第 14 條第 2 項規定，「行為人對於構成犯罪之事實，雖預見其能發生而確信其不發生者，以過失論」，則為所謂「有認識過失」。

[335] 參閱：台北高等行政法院，92 年度簡字第 837 號判決。

間接故意與有認識過失之區分，乃刑法學上關於「故意」概念之經典難題。關於「故意」概念主要有「認識主義」與「意欲主義」兩大學說，而其中又有不同之理論主張，茲簡單敘述如下[336]：

1、可能性說：行為人僅須就構成犯罪之事實有所認識，亦即其意識上認知該事實之發生係屬可能，便成立故意。在此一見解下，「有認識過失」之概念乃不受承認。

2、蓋然性說：行為人對於構成犯罪事實之發生，如具有較高可能性之認識者，成立故意；惟若僅有較低可能性之認知意識，則屬於有認識過失。

3、防果說：與可能性說相同，主張行為人只要認知到構成犯罪事實之發生係屬可能，便成立故意，但行為人在認知可能的情況下，如果另出以實際之防果行為，則認為其所實施之構成犯罪行為非出於故意，僅成立有認識過失。

4、認真說：行為人認知到構成犯罪事實之發生係屬可能，但行為人在心態上認為「不會果真發生」者，為有認識過失；如果認真地看待犯罪事實發生之可能性者，則應成立故意。

5、希望說：認為「故意」概念兼有「知」與「意」之要素，並強調「意」之要素，亦即行為人認知到構成犯罪事實之發生係屬可能，且積極地希望其發生者，始足以成立故意。在此學說下，不承認「間接故意」之概念。

6、容認說：與希望說一樣認為「故意」概念兼有「知」與「意」之要素，不過對於「意」之要素則認為，只須對於構成犯罪事實之發生有消極容認之意思即可。

---

[336] 參閱：陳友鋒，論故意 – 民國九十年以來最高法院判決之動向觀察，華岡法粹第 44 期，2009 年 7 月，頁 71 以下。

7、動機說：行為人認知到構成犯罪事實之發生係屬可能的情況下，未因此產生「反對動機（住手動機）」者，其所為應認定為故意；惟有其動機之形成，係朝著結果發生可能之反方向加以選擇時，始成立過失。

對於「故意」之概念，我國實務上應係採「容認說」。就此，最高法院 92 年度台上字第 6900 號判決即清楚地表達出來：「刑法第 13 條第 1 項明定：行為人對於構成犯罪之事實，明知並有意使其發生者為故意。同條第 2 項明定：行為人對於犯罪之事實，預見其發生，而其發生並不違背其本意者，以故意論。蓋以認識為犯意之基礎，無認識即無犯意之可言，但不論其為『明知』或『預見』，皆為故意犯主觀上之認識，只是認識之程度強弱有別，行為人有此認識進而有『使其發生』或『任其發生』之意，則形成犯意，前者為確定故意、直接故意，後者為不確定故意、間接故意。」

從以上之學說介紹已顯示出「間接故意」認定之困難，即使是被認為主流見解之「容認說」，亦難以提供清楚之判斷基準，蓋所謂對於犯罪事實之「消極容認」應如何認定，仍然相當困難。行政法院在公職人員財產申報案件對於「間接故意」，似乎並未積極地援引刑法學說、實務上之見解[337]。不過，由於「間接故意」概念以及「容認說」乃是刑法學上之基本概念，本計畫相信，其對於行政法院之裁判應有實際上之影響。

觀察行政法院對於公職人員財產申報案件之相關裁判，最高行政法院似乎尚無意為「間接故意」之認定，提出原則性之認定基準。不過，其 92 年度判字第 1813 號判決稱「申報義務人不盡檢查義務，即可預見申報有不實之可能，而不加檢查隨意申報，亦合於刑法所定間

[337] 行政法院之相關裁判中，比較清楚援用「容認說」者，似乎只有台北高等行政法院，97 年度簡字第 402 號、第 421 號判決。

接故意規定，申報義務人自應負故意申報不實之責」，對於目前之實務運作具有指標意義。分析此一判決要旨，可以看出兩個重點，首先，申報義務人不僅有申報義務，而且對於其申報內容之正確性有相當程度之檢查義務。其次，輕率、隨意申報而致使申報資料不正確，即屬故意申報不實。

最高法院此一判決之原意，應不在提出兩個基準，亦即「不盡檢查義務」與「（不加檢查）隨意申報」應屬一事。然而，實務上發展為此兩者分流。按強調檢查義務，則容易演變為要求申報義務人就每一個申報項目、數字都必須善盡檢查義務，因此只要有一個項目或數字未善盡檢查義務而出錯，即認定為故意申報不實[338]。然而，部分項目未善盡檢查義務，是否即可認定申報義務人輕率申報，非無檢討空間。審判實務上即有從申報義務人填具之財產申報表整體情形加以觀察，認為其確已盡心就所知具體填報其明細，即使部分項目未確實查核，仍認定其主觀上無草率、僥倖從事，任令錯誤亦在所不惜之意思[339]。

按刑法第 13 條第 2 項規定「間接故意」，其所謂「預見」，如前揭最高法院 92 年度台上字第 6900 號判決所指出，與同條第 1 項所謂之「明知」相同，皆是對於構成犯罪事實之可能發生的主觀上認識。亦即對於構成犯罪事實之可能發生，必須事實上有所認識，而非應認識。行為人實際上有無此等認識，乃是事實問題，應依據證據來加以認定。行政法院對於公職人員財產申報案件，以未善盡檢查義務就認定有間接故意，將規範上之義務違反等同於事實認定，與刑法上「間接故意」之概念並不一致。

---

[338] 此類判決甚多，最近之判決如：台北高等行政法院，98 年度簡字第 603 號、第 389 號、第 316 號判決等。

[339] 參閱：台北高等行政法院，99 年度簡字第 20 號判決、98 年度簡字第 670 號判決。

行政法院此一見解應在於藉著對於申報義務人之嚴格要求，以確保申報義務人誠實、認真地申報，並進而確保申報資料之正確性。確實，如果申報義務人輕率申報而不受罰，將難以確保申報資料之正確性。姑且不論此一目的掛上「間接故意」認定之外衣，在法釋義學上是否妥當，如果實質考慮的重點在輕率申報之防止上，那麼就應該在這一點上作相關之考慮。例如前揭以財產申報表整體情形觀察，已可認為確已盡心申報，對於個別項目申報不實，原則上即認定僅屬疏失而非間接故意之見解，應可贊同。此外，申報義務人善盡檢查義務之期待可能性，也應考慮進來。

二、配偶不配合申報時，申報義務人之責任？

申報義務人配偶財產有漏報、短報或溢報情形，乃是實務上常遭遇之問題。為此，在財產申報表填表說明中即有註明：「申報時如配偶不願或不能配合提供申報資料，應向其分析若未申報之利害關係，如仍拒絕配合，亦應先就本人財產辦理申報，並將該情形於備註欄中敘明，而事後說明時須提出相關佐證資料證明以作為實質審查之參考。若無法證明確實不能得知配偶財產，僅是因夫妻財產個別管理或配偶未告知等理由，仍會被認定為申報不實。」換言之，配偶拒絕配合申報，即使於備註欄中敘明，申報義務人並不當然免責，必須由其事後說明時提出的佐證資料證明確實不能得知配偶財產，始得免責。

按「期待可能性」雖為刑法學上提出之概念，在現行行政罰法亦無明文規定，惟行政法院審判實務上已接受此一概念，作為違反行政法上義務者免除其行政責任之事由。[340]申報義務人之配偶終究無申報義務，其如果確實拒絕或不能配合提供其財產資料，實難以期待申報

[340] 參閱：台北高等行政法院，92 年度簡字第 177 號判決；最高行政法院，99 年度判字第 312 號判決。

義務人確實申報其配偶之財產。申報實務上容許申報義務人提出佐證資料，證明確實不能得知配偶財產而免除申報不實責任，可說是期待可能性原則之具體化，值得肯定。惟為求強化規範基礎，本研究建議增列規定：申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料，依個案情形無法期待申報義務人如實申報其配偶財產者，得減輕或免除其因此而不實申報之責任。此一規定賦予行政機關裁量權，依個案情況決定是否減輕或免除責任，以及減輕責任時，減輕責任之程度。

依照目前實務上的作法，當申報義務人在備註欄中敘明其配偶不願或不能配合提供申報資料，而只申報其本人財產，其即冒著因申報不實而受處罰之危險。本研究認為，應該將其可否免責之決定機制提前，一方面可以使申報義務人不用冒著危險申報，另一方面，如果受理申報機關的決定是其無法免責，申報義務人也可以因此增添說服其配偶配合之籌碼。故本研究建議，宜修改公職人員財產申報法，增列：申報義務人於申報前，即得提出其確實不能得知配偶財產之佐證資料，請求受理申報機關確認其可否免責。

三、於對於故意申報不實者科處刑罰之合憲性

(一) 申報法第 12 條第 4 項之合憲性

申報義務人無正當理由未申報或申報不實，依申報法第 12 條第 3 項之規定，處新台幣 6 萬元以上 120 萬元以下之罰鍰。申報義務人受前項處罰後，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，依同條第 4 項之規定，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。

按財產申報乃是公職人員依公職人員財產申報法所負之行政法上義務。公職人員不履行此一義務，主管機關除得依申報法第 12 條

第 3 項規定對其科以行政罰（罰鍰）外，並得依行政執行法之規定強制執行。財產申報義務性質上應屬不可替代之行為義務，主管機關得依行政執行法第 30 條之規定處新臺幣 5,000 元以上 30 萬元以下怠金，督促其履行義務，如申報義務人仍不履行義務，則得依同法第 31 條之規定連續處以怠金。現申報法第 12 條第 4 項對於違反行政法上義務之行為，經限期履行而仍不履行者，竟施以刑事制裁，其是否合憲，殊有檢討之餘地。

對於人民基本權之限制，依憲法第 23 條之規定，除須基於實現憲法第 23 條所列舉公益之目的外，尚須符合法律保留原則與比例原則。申報法第 12 條第 4 項是否合憲，主要之問題點在於是否合乎比例原則。在比例原則的審查上，必須針對審查對象作細部的考慮，特別要注意的是，不能機械式地操作必要性原則。蓋一般認為刑罰相對於行政罰，乃是對人民基本權之較為嚴重之侵害，如果機械式地操作必要性原則，將會過於輕易地認為在行政管制領域採取行政刑罰即屬違反必要性原則。

在比例原則的審查上首須確定的是管制目的。就對於不實申報的處罰規定而論，其管制目的當然是促使申報義務人誠實申報，以確保申報資料之正確性。要注意的是，所要確保之申報資料正確性，並不只是因申報不實而被處罰者個人之申報資料。由於申報資料難以一一查核，申報資料之正確性有賴於絕大多數申報義務人之誠實申報。對於申報不實者加以處罰，其主要之規範作用從而並不在確保受處罰者個人申報資料之正確性，而是透過嚇阻作用，讓申報義務人原則上都會誠實申報。這種功能，我們可以套用刑罰目的理論之術語而稱之為「一般預防」功能。

從這個角度來檢視申報法第 12 條第 4 項之規定，可以發現其規

範功能並不高。蓋在申報法第 12 條第 4 項之情形，申報義務人不實申報已被發現，而先依同條第 3 項規定處罰過了，為了確保其個人申報資料之正確性，確實必須督促其補正，為了督促其補正也確實有需要對於無正當理由不補正加以處罰。然而，此一處罰只有確保此一個案申報資料正確性之功能，而無一般預防功能。這可以解釋，為什麼在法制上為督促人民履行其行政法上義務，以行政執行而非以刑罰為手段。回到申報法第 12 條第 3 項與第 4 項之規定來說，如果為達到確保個案申報資料之正確性與一般預防之目的，所採取之手段都只是 6 萬元以上 120 萬元以下之罰鍰，有什麼理由對於只為確保個案申報資料正確性之目的就以刑罰制裁為手段？

如果我們追問，何以立法者作此決定，一個合理的推測是，立法者所想的是對於累犯之制裁。基於一般預防之目的，確實有理由對於累犯予以較重之制裁，刑法第 47 條即作此安排。然而，申報法第 12 條第 4 項所規定情形並非累犯。外觀上雖然類似，實質上卻有不同，其差異正好就在於，對於累犯之處罰在一般預防上有其意義，而申報法第 12 條第 4 項所規定之處罰，並無一般預防之功能。

綜上所述，可認為申報法第 12 條第 4 項之規定違反比例原則，而屬違憲。不過，對於故意申報不實之「累犯」是否就屬合憲，仍有檢討之必要。以下就此進一步加以討論。

(二) 對於第二次故意申報不實者科處刑罰之合憲性

如果針對第二次申報不實者引進刑罰制裁規定，其合憲性之審查主要仍在是否合乎比例原則。在比例原則之審查上，與前述申報法第 12 條第 4 項之合憲性審查一樣，可分別就一般預防與特別預防之管制目的來加以考慮。

就一般預防之管制目的來說，從目前申報案件查核之情形來看，

申報不實之比例並不高，顯示現行制裁手段在相當程度上已足以達成一般預防之目的，引進更嚴厲之手段，有違反必要性原則之高度疑慮。尤其要考慮的是，對於第二次申報不實者引進刑罰規定，在一般預防上其意義應在嚇阻申報義務人，於故意申報不實受罰後再次故意申報不實。然而，目前申報不實之比例已不高，第二次申報不實者更為稀少，引進刑罰規定在一般預防上之意義著實甚低。

就特別預防的角度來看，本研究認為首先要考慮的是，目前因故意申報不實而受罰者，幾乎都因被認定有間接故意而受罰，而間接故意之認定取決於申報人是否善盡檢查義務，以未善盡檢查義務而輕率申報認定為有間接故意，有與有認識過失混淆之高度疑慮。在此情形下對於累犯予以刑事制裁，無法確保不會有對於過失累犯予以刑事制裁之危險，而有過苛之疑慮。其次，因「間接故意」而申報不實者，縱使是累犯，其對於公職人員財產申報制度之傷害實低於故意隱匿財產而為不實申報者。依申報法第 12 條第 1 項之規定，有申報義務之人故意隱匿財產為不實之申報者，處新臺幣 20 萬元以上 400 萬元以下罰鍰。如就第二次故意申報不實者引進刑罰制裁規定，顯有輕重失衡。

綜上所述，本研究認為不宜引進對於第二次故意申報不實者之刑罰制裁規定。

陸、申報資料公開

關於申報資料公開之問題，各標竿國家之作法頗不一致。新加坡公職人員的財產申報資料屬於人事資料，不對外公開。相對地，在美國法制，則除申報資料係由國家智慧局、國安局與獨立委員會等官員所申報，有必要保護各該公務員之秘密身分與相關資訊，而得不公開外，應該在接到申報資料後的 30 日內，許可申請查閱，以及提供申

報資料影本。香港與相加坡則採折衷作法。香港係依身分不同而作差別處理，即擔任第 II 層級職位之公務員，其財產申報資料不公開，至於擔任第 I 層級職位之公務員、政治委任官員以及立法會議員之申報資料則公開。至於加拿大，則在機密報告部分採詳細申報，在對外的資產聲明與財產摘要報告書，僅揭露部分財產申報資料。

依申報法第 6 條之規定，公職人員申報資料皆須公開，只不過在公開方式上有所差別，即所有申報義務人之申報資料都應彙整列冊，供人查閱，而總統、副總統、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長、政務人員、立法委員、直轄市長、縣（市）長等人員之申報資料，另應定期刊登政府公報並上網公告。

關於是否限縮公開範圍之問題，現行規定已有考慮到身分之差別，而在公開方式上作不同處理，而且考慮到我國傾向避免不法致富模型，希望藉由公眾、媒體監督而強化監督機制，故我國現行規定採全面公開，應屬妥適。

柒、強制信託

一、修法後，強制信託制度是否發揮預期功能？

由各標竿國家法制顯示出，財產信託制度乃是避免公職人員陷入利益衝突之手段。在香港法制上，並無強制信託之一般性規定，但公務員如果未能遵守關於投資的規定和規則，而情況顯示其投資與公職間存在或可能出現利益衝突，則可命令該公務員放棄其全部或部分投資，或停止購入或出售有關投資，或將有關投資交由他人「全權託管」，亦即盲目信託。在加拿大法制則要求「應受控制資產」，亦即其價值可能直接或間接對於政府之決策具有影響力之資產，例如公開交易的公司或外國政府證券、自己管理記名的退撫基金與教育基金、以

投機目的持有之商品、期貨與外匯、或股票選擇權、擔保、權利與其他類似工具等，必須出售、交付盲目信託，或約定盲目處理。比較這兩國法制，大致上可以說，香港法制乃針對公職人員之已產生利益衝突，或有產生利益衝突具體危險之投資，而要求強制信託；加拿大法制則是要求有產生利益衝突抽象危險之資產強制信託。另外，值得注意的是，在這兩國法制，強制信託都不是應付利益衝突的惟一手段，而毋寧可認為是出售財產之替代選項。

在美國法制，並未強制公職人員將其財產交付信託，而是設計為財產揭露之替代項，亦即公職人員如自願將其財產交付「限定盲目信託」，則得以免除向公眾揭露其財產狀況之義務。由於美國公職人員財產申報制度之制度目的主要是預防利益衝突，作為財產揭露替代手段之財產盲目信託制度，亦取向於預防利益衝突。

與各標竿國家法制相比較，我國公職人員財產強制信託制度部分體現了外國法制之制度精神。例如，信託義務人限於政治任命人員與行政首長，且信託標的限於不動產、國內之上市及上櫃股票以及其他經行政院會同考試院、監察院核定應交付信託之財產，顯然有考慮到此等職位與標的具有利益衝突之抽象危險，與加拿大「應受控制資產」之制度精神相當接近。

我國法制與各標竿國家法制最大的差異在於，我國不採盲目信託，而是採委託人或其法定代理人對信託財產之管理或處分得為指示之「管理信託」，只不過要求於指示前或同時通知該管受理申報機關。除此之外，申報法第 7 條第 5 項規定，「第一項人員完成信託之財產，於每年定期申報及卸職時仍應申報」，採信託與申報並行之制度，而非信託財產即得免除申報義務。

按公職人員對於信託財產之管理或處分得為指示，則信託與否有

何差別？即使加上指示應通知該管受理申報機關之機制，實質上等於信託財產之動態申報。再加上財產信託並不免除申報義務，遂使得我國公職人員財產強制信託制度之制度目的完全不清楚。當然，之所以如此，主要是因為 2007 年修法當時，對於我國是否具備實施「盲目信託」之制度條件有所懷疑。事實上，國際經驗上之研究也確實顯示出「盲目信託其實不盲目」之懷疑。然而，對於實施「盲目信託」沒信心，卻堅持引進公職人員財產強制信託制度，結果引進信託人得為指示之「管理信託」，雖沒有國際間實施「盲目信託」之弊端，卻也無法達成國際間實施公職人員財產信託制度所能達成之功能。如果只能達成財產動態申報之功能，那麼實施強制信託所需之各種成本，都變成不必要的浪費。如果沒有實施「盲目信託」之信心，那麼何必採取強制信託制度，實施動態申報制度即可。

本研究認為，公職人員財產信託制度宜移置到公職人員利益衝突迴避法，且宜採盲目信託。按公職人員財產信託制度之功能設定既在於解決利益衝突問題，則在體例上規定於公職人員利益衝突迴避法較妥。如果其作為財產申報之替代手段，則其規定於公職人員財產申報法尚屬合理，現行法既規定信託財產也須申報，則在法律體系上已使公職人員財產信託制度喪失規定於公職人員財產申報法之理由。至於建議採盲目信託，理由在於，現行法所採取之管理信託，信託人對於信託財產之管理還可予以指示，則其對於公職人員利益衝突問題之解決，功能甚微。

至於採盲目信託所可能產生之弊端，既然申報法規定信託財產仍須申報，則美國法上藉由盲目信託以迴避申報義務之弊端，在我國並不會發生。至於在採取盲目信託制度所疑慮之信託義務人財產權保障問題，首先應檢討信託之標的，亦即信託之標的應限於可能引起利益衝突之財產，就此可參考加拿大法制上「應受控制資產」之概念。具

體而言，在我國法制上可檢討的是，是否應將不動產列為信託標的。蓋不動產之價值甚鉅，盲目信託登記予受託人，信託義務人實在難以放心。再者，個人不動產交易一般而言並不頻繁，公職人員擁有不動產會引起利益衝突之危險性並不高，應可認為只須申報即可，無庸強制信託。於加拿大法制，不動產並不屬於必須出售、交付盲目信託或盲目處理約定之「應受控制資產」，可供參考。

其次，盲目信託制度乃是解決公職人員擁有可能引起利益衝突財產之問題的手段，但不是惟一的手段。擔任公職之人不應擁有可能引起利益衝突之財產，此乃公職人員利益衝突迴避法制之基本出發點，一旦公職人員擁有可能引起利益衝突之財產，在公職人員利益衝突迴避法制上便應作相應之處理。從香港與加拿大法制可以看出，在法制上之處理手段並不限於盲目信託，也包括放棄相關投資或出售可能引起利益衝突之財產或投資等等。這些手段應可以由信託義務人選擇，如此應可降低對於盲目信託制度之疑慮。

另外，有認為公營事業總、分支機構正副首長並非均屬職等高階之人員，與考試委員、大法官等皆無法等量齊觀，故對於其財產亦須強制信託有所質疑[341]。此一問題還是要回到公職人員利益衝突迴避法制之精神來看。如前所述，盲目信託制度乃在解決公職人員利益衝突問題，其基本出發點乃在避免利益衝突之危險，而利益衝突之危險不只存在信託之標的上，也存在公職人員之職位上。換言之，哪些人應納入信託義務人之範圍，端視立法者對於其職位所具有利益衝突危險之評價。以申報法第 7 條所列信託義務人來看，主要為機關（構）首長與政務人員。從利益衝突危險高低來看，機關（構）首長之利益衝突危險無論如何不低於政務人員。公營事業總、分支機構正副首長之職級固然未必能與考試委員、大法官等等量齊觀，但從利益衝突危險

[341] 本計畫期末報告審查，喻肇基委員意見。

高低來看，則另當別論。故現行法將公營事業總、分支機構正副首長列入信託義務人範圍，即使與考試委員、大法官比較，原則上仍無不妥。不過，進一步加以考慮，公職人員職位具有利益衝突危險者，並不限於機關（構）首長與政務人員，但並未要求全部都要強制信託財產，應有考慮到職位之重要性，亦及身居要職者，其決定影響之利益亦甚重大，固有必要對於其利益衝突危險特加規範。公營事業總、分支機構正副首長原則上固可認為是重要職位，但實際情形恐怕未必能一概而論。本研究認為，公營事業之資本額高低，對於其首長決定之影響力自有影響。尤其，一個資本額不大之公營事業，其分支機構首長之影響力，顯然不到能與政府機關首長或政務人員等量齊觀之程度。尤其立法委員尚且無須強制信託財產，相較之下，其不合理性更為明顯。不過，在立法政策上要對於公營事業再作區隔，不容易作成決定。

二、公營事業正副首長財產是否有強制信託的必要？

基於前述對於強制信託制度功能之懷疑，自不宜再擴大其適用範圍。至於以現行制度為前提來檢討目前已規定之信託義務人，則公營事業正副首長之職位，其所具有利益衝突之抽象危險並不低於申報法第 7 條第 1 項所規定之其他信託義務人，尤其跟諸如考試委員、大法官等相比，尤為明顯。故現行法將之列為信託義務人，尚無不妥。

三、強制信託費用得否由公費支出？

我國採行之強制信託，並非美國式的盲目信託或者改良後之限定盲目信託，僅是管理信託而已。受託人既仍為委託人之利益而為信託財物之管理，因此強制信託費用理論上仍應由當事人自行承擔。亦即在現行制度下，本研究仍建議強制信託費用由當事人自行承擔。

第三節　研究結論與修法建議

壹、研究結論

本計畫研究結論如下：

1、　申報義務人範圍原則上維持現況，無須再擴張，且為避免將太低階公務員也納入申報義務人範圍之極端情形，應稍作限縮，亦即申報法第 2 條所列舉業務範圍之主管人員中，薦任 6 職等以下者，排除於申報義務人範圍之外。

2、　代表政府或公股之董事或監察人仍維持現制，為申報義務人。

3、　申報義務人之配偶維持現行規定，不直接列為申報義務人。

4、　應申報財產範圍維持現行規定。

5、　財產亦應申報之申報義務人家庭成員範圍維持現行規定。

6、　現金、存款、債權以及債務等項目，採行「誤差容許制」，亦即還是應申報確切項目、數字，但容許誤差，在誤差範圍內不予處罰。所容許誤差之範圍授權行政機關以法規命令定之。

7、　受理申報機關裁罰機關維持現制，無須分離。

8、　申報人故意申報不實，在處罰前無須給予申報人更正之機會，亦即不以令其更正而仍不更正，或更正內容仍然不實，為處罰之要件。

9、　申報義務人是否不實申報案件，如以財產申報表整體情形觀察，已可認為確已盡心申報，部分項目有漏報、短報、

溢報情形，原則上即認定僅屬疏失而非間接故意；申報義務人善盡檢查義務之期待可能性，也應加以考慮。

10、 建議修正公職人員財產申報法，增列：

(1) 申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料，依個案情形無法期待申報義務人如實申報其配偶財產者，得減輕或免除其因此而不實申報之責任。

(2) 申報義務人於申報前，即得提出其確實不能得知配偶財產之佐證資料，請求受理申報機關確認其可否免責。

11、 申報義務人無正當理由未申報或申報不實，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，申報法第 12 條第 4 項對此規定刑事制裁，此一規定違反比例原則，而屬違憲。

12、 對於第二次故意申報不實者引進刑事制裁規定，有違憲之疑慮，建議不予引進。

13、 申報資料之公開，維持現況。

14、 強制信託制度宜改置於公職人員利益衝突迴避法，並採行「盲目信託」制度。制度內容方面，宜檢討信託標的，現行申報法第 7 條所規定之不動產無須信託。再者，可增列放棄相關投資或出售可能引起利益衝突之財產或投資手段，而由信託義務人選擇。

15、 在現行強制信託制度下，公營事業正副首長仍維持為信託義務人。

16、 在現行強制信託制度下，信託費用仍由信託義務人負擔。

貳、政策建議與立法策略

綜合以上之研究，本計畫提出修法建議如下：

1、 修正申報法第 2 條第 1 項第 12 款，增列該款所列舉業務之主管人員，為薦任六職等以下者，無須申報財產。

2、 修正申報法第 5 條，規定現金、存款、債權以及債務等項目，採行「誤差容許制」，亦即雖仍應申報確切項目、數字，但容許誤差，在誤差範圍內不予處罰。並增列對於容許誤差之範圍授權行政機關訂定法規命令之規定。

3、 修正申報法第 12 條，增列：

(1) 申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料，依個案情形無法期待申報義務人如實申報其配偶財產者，得減輕或免除其因此而不實申報之責任。

(2) 申報義務人於申報前，即得提出其確實不能得知配偶財產之佐證資料，請求受理申報機關確認其可否免責。

4、 刪除申報法第 12 條第 4 項。

5、 修正申報法第 7 條與公職人員利益衝突迴避法，將強制信託制度移置於公職人員利益衝突迴避法，並改採「盲目信託」；不動產排除於信託標的之外；增列放棄相關投資或出售可能引起利益衝突之財產或投資等手段，而由信託義務人選擇。

以上政策建議列表如下：

（建議）做法	理由	主、協辦機關
1. 修正申報法第2條第1項第12款，增列該款所列舉業務之主管人員，為薦任六職等以下者，無須申報財產。	為避免太過低階之公務人員也須申報財產之極端情形，宜對於申報法第2條第1項第12款所列舉業務之主管人員範圍，依職級高低稍作限縮。	申報法修正草案之提出：行政院 修法：立法院
2. 修正申報法第5條，規定現金、存款、債權以及債務等項目，採行「誤差容許制」，亦即雖仍應申報確切項目、數字，但容許誤差，在誤差範圍內不予處罰。增列授權行政機關對於所容許誤差範圍訂定法規命令定之規定。	公職人員財產狀況複雜者應非罕見，個人對其財產狀況之掌握亦未必鉅細靡遺，因此要求申報財產之確切項目、數字即容易有漏報情形。為兼顧我國法制之功能需求與避免，應容許誤差，在誤差範圍內不予處罰。容許誤差範圍宜由行政機關依實務運作之狀況，來加以決定，故授權行政機關對於容許誤差範圍訂定法規命令。	申報法修正草案之提出：行政院 修法：立法院
3. 修正申報法第12	1. 目前實務上申報	申報法修正草案之提

（建議）做法	理由	主、協辦機關
條，增列：(1)申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料，依個案情形無法期待申報義務人如實申報其配偶財產者，得減輕或免除其因此而不實申報之責任。(2)申報義務人於申報前，即得提出其確實不能得知配偶財產之佐證資料，請求受理申報機關確認其可否免責。	義務人得於備註欄中敘明其配偶不願或不能配合提供申報資料，並提出相關佐證資料證明以作為實質審查之參考。惟並不當然免除申報不實責任。 2. 基於「期待可能性」原則，建議增列申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料，因而無法期待申報義務人如實申報其配偶財產者，得減輕或免除責任之規定。 3. 由於申報義務人配偶不願或不能配合提供財產資料時，申報義務人有因申報不實而	出：行政院 修法：立法院

（建議）做法	理由	主、協辦機關
	受處罰之危險，故建議引進可否免責之確定機制。一方面使申報義務人不用冒著危險申報，另一方面，如果受理申報機關的決定是其無法免責，申報義務人也可以因此增添說服其配偶配合之籌碼。	
4. 刪除申報法第 12 條第 4 項。	本條項之規定違反比例原則，應予刪除。	申報法修正草案之提出：行政院 修法：立法院
5. 修正申報法第 7 條與公職人員利益衝突迴避法，將強制信託制度移置於公職人員利益衝突迴避法，並改採「盲目信託」；不動產排除於信託標的之外；增列	1. 公職人員財產信託制度之功能設定在於解決利益衝突問題，在體例上宜規定於公職人員利益衝突迴避法。 2. 現行法規定信託財產也須申報，公	申報法修正草案之提出：行政院 修法：立法院

（建議）做法	理由	主、協辦機關
放棄相關投資或出售可能引起利益衝突之財產或投資等手段，而由信託義務人選擇。	職人員財產信託制度在法律體系上已無規定於公職人員財產申報法之必要。 3. 現行法所採取之管理信託，信託人對於信託財產之管理還可予以指示，其對於公職人員利益衝突問題之解決，功能甚微。至於採盲目信託所可能產生之弊端，既然申報法規定信託財產仍須申報，則美國法上藉由盲目信託以迴避申報義務之弊端，在我國不會發生。 4. 不動產之價值甚具，盲目信託登記予受託人，信託義	

（建議）做法	理由	主、協辦機關
	務人難以放心，且個人不動產交易一般而言並不頻繁，公職人員擁有不動產會引起利益衝突之危險性並不高。故參考加拿大法制，建議只須申報即可，不須強制信託。 5. 盲目信託制度乃是解決公職人員擁有可能引起利益衝突財產之問題的手段，但不是惟一的手段，故參考香港與加拿大法制，建議引進諸如放棄相關投資或出售可能引起利益衝突之財產或投資等等可供選擇之手段。	

參考資料

中文資料

王暉，香港廉政制度體系，中國方正出版社，2005。

立法院公報第 82 卷第 5 期，委員會記錄。

立法院公報第 94 卷第 37 期，委員會記錄。

立法院公報第 96 卷第 13 期，委員會記錄。

立法院公報第 97 卷第 72 期，委員會記錄。

立院院第 7 屆第 3 會期第 16 次會議議案關係文書。

行政院院臺訴字第 0980080153 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980080215 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980080718 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980085491 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980088582 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980096221 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980098375 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980098942 號訴願決定。

行政院院臺訴字第 0980099178 號訴願決定。

最高行政法院 99 年度判字第 312 號判決。

臺北高等行政法院 92 年度簡字第 177 號判決。

臺北高等行政法院 92 年度簡字第 837 號判決。

臺北高等行政法院 97 年度簡字第 402 號判決。

臺北高等行政法院 97 年度簡字第 409 號判決。

臺北高等行政法院 97 年度簡字第 421 號判決。

臺北高等行政法院 97 年度簡字第 451 號判決。

臺北高等行政法院 98 年度簡字第 348 號判決。

臺北高等行政法院 98 年度簡字第 355 號判決。
臺北高等行政法院 98 年度簡字第 316 號判決。
臺北高等行政法院 98 年度簡字第 389 號判決。
臺北高等行政法院 98 年度簡字第 589 號判決。
臺北高等行政法院 98 年度簡字第 603 號判決。
臺北高等行政法院 98 年度簡字第 670 號判決。
臺北高等行政法院 99 年度簡字第 20 號判決。
朱新民等著，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，2009 年 11 月。
李志強，陽光法案-以我國公職人員財產申報法為例，通識研究集刊，第 11 期，2007 年 6 月。
何亮亮，解密廉政公署，中信出版社，2006。
知識產權署，行為及紀律守則，2009 年 9 月修訂版。
法務部美國檢核長及政府倫理局制度考察報告，2005 年 7 月。
洪家殷，行政罰法論，增訂二版，2006 年 11 月。
香港公務員事務局通告第 8/2006 號。
香港公務員事務局通函第 14/2008 號。
香港特別行政區廉政公署／公務員事務局，持廉守正公務員實務守則，2008 年 3 月再版。
馬英九等著，法務部新加坡考察報告，行政院法務部發行，民國 84 年 8 月。
陳一新：〈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，1997 年 2 月。
陳友鋒，論故意 － 民國九十年以來最高法院判決之動向觀察，華岡法粹第 44 期，2009 年 7 月。
陳秀慧，公職人員財產申報法制之研究，政大行政管理碩士學程碩士

論文，2006 年。

葉晏綾，新加坡廉政制度之研究，淡江大學東南亞研究所碩士論文，2007 年 6 月。

鄒天瑩，美國官員財產申報制度建構的路徑分析與啟示，中國行政管理，2009 年第 2 期。

銓敘部法規司編，各國人事法制叢書第三輯，1995 年。

管高岳，台灣廉政現況，法務部主辦，「2007 年台灣國際廉政研討會」會議報告，2007 年 1 月 25 日。

鄭榮龍，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在職專班碩士論文，民國 97 年 6 月。

劉守芬、李淳主編，新加坡廉政法律制度研究，北京大學出版社，2003 年 3 月。

劉騏嘉/周柏均，若干海外國家的高級公務員申報利益制度，香港立法會秘書處，2000 年 3 月。

劉濤、柯良棟譯，新加坡刑法，北京大學出版社，2006 年 12 月第 1 版。

謝立功，公職人員財產申報之修法思考，台北市政府廉政研討會論文集，2004 年 11 月 3 日。

鍾寶慧，加拿大公務服務價值及倫理法之探究，國政評論，2009 年 9 月 2 日，內政(評)098-155 號。

外文資料

ADB/OECD, Managing Conflict of Interest - Frameworks, Tools, and Instruments for Preventing, Detecting, and Managing Conflict of Interest, 2008.

Anne van Aaken, Genügt das deutsche Recht den Anforderungen der

VN-Konvention gegen Korruption? ZaöRV 65 (2005), 407-446.

Anwar Shah, Tailoring the Fight Against Corruption to Country Circumstances. In Performance Accountability and Combating Corruption , edited by Anwar Shah, 2007, chapter 7:233-254. Washington, DC: World Bank.

Arrow, "Agency and the Market", in: Arrow/Intriligator, Handbook of Mathematical Economics, Bd. III, North-Holland, 1986.

BVerfG, 2 BvE 1/06 vom 4.7.2007, Absatz-Nr. (1 - 389)

Chêne, Marie. African Experience of Asset Declarations. U4 Helpdesk, Transparency International, 2008.

Coase, JITE 149/1 (1993), 97; Posner, JITE 149/1 (1993), 74; Williamson, JITE 149/1, 1993.

Denis Saint-Martin, Path Dependency and Self-Reinforcing Processes in the Regulation of Ethics in Politics, International Journal of Public Management, 2006

Djankov, Simeon; La Porta, Rafael; Lopez-de-Silanes, Florencio; Shleifer, Andrei.2009.

Fama / Jensen, „Seperation of Ownership and control“, in: Journal of law and economics 26, 1983.

George Larbi, Between spin and reality: Disclosure of assets and interests by public officials in developing countries, November 2005.

Gregory J. Levine, The Law of Government Ethics, 2007.

Helmut, Risiko, Anreiz und Kontrolle, Heidelberg, 1990, S. 12; Richter/Furubotn, 1996.

House Ethics Manual Committee on Standards of Official Conduct 110th Congress, 2d Session 2008 Edition.

Howard R. Wilson, Ethics and Government : the Canadian Experience, Lecture on the Senate Occasinal Lecture series at Parliament House on 19 February 1999.

In-Chin Chen （陳英鈴）, Das Institut der Vertretung im Verwaltungsverfahren zwischen Verwaltungseffizenz and Rechtsschutzauftrag, Frankfurt am Main, 1999.

Inje Park, “Protecting the Whistleblowers–Asian and European Perspectives”- A Korean perspective on protecting the whistleblowers, October 2008.

Jack Maskell, The Use of Blind Trusts By Federal Officials, CRS Report for Congress, Order Code RS21656, September 23, 2005.

Jensen / Meckling,"Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", in: Journal of Finincial Economics, Vol. 3, No. 4, 1976.

Jiunn-Rong Yeh, Democracy-driven transformation to regulatory state: the case of Taiwan, National Taiwan University Law Review, 2009.

Kenneth Kernaghan, A special calling: values, ethics and professional public service, Brock University, 2007.

Larry Makinson, Tracking corruption in the USA: Politics and election financing, Managing conflict of interest, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, 2007 Jakarta.

Legislative Counsel Service, Government of Hong Kong, Selected Issues Relating to Declarations of Interests and Avoidance of Conflicts of Interests by Senior Members of Government, January 2002.

Leslie A. Pal, The OECD and Global Public Management Reform, 2008.

Lorenz Engi, Governance – Umrisse und Problematik eines staatstheoretischen Leitbildes, in: Der Staat. 47 (2008) Nr. 4, S. 573-587.

Mackenzie G. Calvin, Scandal Proof: Do Ethics Laws Make Government Ethical, Brookings Institution Press (2002)

Megan J. Ballard, The Shortsightedness of Blind Trusts, October, 2007, Kansas Law Review, 56 Kan. L. Rev. 43-81.

Messick Richard, Income and assets declarations: Issues to consider in developing a disclosure regime, 2009.

Mukherjee, Ranjana and O. Gokcekus. Officials' Asset Declaration Laws: Do they prevent corruption? 2007.

OECD, Managing Conflicts of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview, n.d.

Office of Government Ethics. Report to Congress Evaluating the Financial Disclosure Process for Employees of he Executive Branch and Recommending Improvements to it. OGE, Washington D.C. 2005.

Oliver E. Williamson, The Economics of Governance: Framework and Implications, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 140/1 (1984), 195-223.

The Open Society Justice Initiative , Written comments of the The Open Society Justice Initiative on the Consejo para La Transparencia's Draft Regulations Regarding Disclosure of Remuneration for Public Companies and State Owned / Controlled Companies, 2009.

OSCE, Conflict of Interest and Monitoring Financial Assets, Chapter 3 in Idem, Best Practices in Combating Corruption, Vienna, Austria:

office of the Coordinator for Economic and Environmental Activities, n.d.

Peter J. Ainsworth, Conflict-of-interest enforcement in the United States, Managing conflict of interest, Proceedings of the 5th Regional Seminar on making international anti-corruption standards operational, 2007 Jakarta.

Pratt/ Zeckhauser, Principals and Angents: An Overview, in: Pratt/ Zeckhauser ed., Principals and Agents: The Structure of Business, Boston, 1985.

Quentin Reed, Sitting on the fence : Conflicts of interest and how to regulate them, 2008.

Richter, Institutionen ökonomisch analysiert, Tübingen, 1994.

Richter/Furubotn, Neue Institutionenökonomik, Tübingen, 1996.

Robert E. Washburn, Constitutional Law – Right of Privacy – Mandatory Financial Disclosure Statements from Public Officials – Unwarranted Intrusion or Legitimate Public Concern ? December, 1970, 45 Tul. L. Rev. 167 -174.

Rose-Ackerman Susan, Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform, 2007.

Ross, S., The economic Theory of Agency: The Principal's Problem", in: American Economic Review, Papers and Proceedings, 63, 1973.

Ruxandra Burdescu et al, Income and assets declaration – Tools and trade-offs, 2009.

Sappington, „Incentives in principal - agent Relations", in : Journal of economic Perspectives, 1991.

Schäfer/Ott, Lehrbuch der ökonomischen Analyse des Zivilrechts, 2.

Aufl., 1995.

Shapiro, The Social Control of Impersonal Trust, in: AJS 93, 1987.

U4, International Experience of Asset Declarations, Bergen, Norway: Ulstein Anticorruption Resource Centre, n.d.

United Nations, Good Governance Practices for the Protection of Human Rights, 2007.

Values and Ethics in the Federal Public Sector, Chapter 12, Report of the Auditor General of Canada – October 2000.

Villoria-Mendieta Manuel, Conflict of Interest Policies and practices in Nine EU Members States: A Comparative Review, OECD SIGMA Paper No.36, December 2006.

Wesley Cragg/Bruce M. Bailey, National Integrity Systems Country Study Report Canada 2001.

Wolf, Benedict J. The effects of agency problems on the financial behavior, performance, and efficiency of German stock corporations. Frankfurt am Main, 1999.

World Bank/UNDOC，Asset and Income declaration － Guide － Concept note , 2009.

網路資源

Blairs buy two Bristol luxury flats, http://bristol.indymedia.org/article/2398, last visit: 15.07.2010.

Canadian Legal Information Institute, http://www.canlii.org.

CONFLICTS OF INTEREST AND ETHICS IN GOVERNMENT, http://www.democraticdevelopment.ca/documents/CountryComparisonMemo.pdf, last visit: 15.07.2010.

Congressional Research Service, http://assets.opencrs.com/, last visit:

2010.3.14.

Declaration of assets – a pre-requisite for anti-corruption, http://www.gazettebw.com/index.php?option=com_content&view=article&id=4527:declaration-of-assets--a-pre-requisite-for-anti-corruption-&catid=21:columns&Itemid=2, last visit: 28.07.2010.

Department of Justice, http://laws.justice.gc.ca.

Gae Ok Park , Korea's Policies and Instruments to Manage Conflicts of Interest Enforcement of the blind trust system, http://www.oecd.org/dataoecd/5/9/39368038.pdf, last visit: 15.07.2010.

Government at a Glance 2009 Country Note: KOREA, http://www.oecd.org/dataoecd/63/9/44338096.pdf, last visit: 15.07.2010.

Insider Trading by Congress, http://insidertrading.procon.org/, last visit: 2010.3.14.

Jack Maskell, Entering the Executive Branch of Government: Potential Conflicts of Interest With Previous Employments and Affiliations, http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL31822.pdf, last visit: 15.07.2010.

Key Dismisses Blind Trust Accusations, http://topnews.net.nz/content/24445-key-dismisses-blind-trust-accusations, last visit: 28.07.2010.

Law Librarians' Society of Washington, DC, http://www.llsdc.org/, last visit: 2010.3.14.

Legislative Assembly of British Columbia, http://www.leg.bc.ca.

Legislative Council Secretariat of Hong Kong, Declaration of Interests by

Senior Civil Servants in Some Overseas Countries, 15 March 2000, http://www.legco.gov.hk/yr99-00/english/sec/library/erp1603.pdf, last visit: 15.07.2010.

Lord Mandelson facing questions over 'blind trust' investments, http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/labour/4981114/Lord-Mandelson-facing-questions-over-blind-trust-investments.html, last visit: 15.07.2010.

National (local) anti-corruption strategies and policies, http://www.u4.no/helpdesk/faq/faqs2a.cfm#6, last visit: 18.07.2010.

National Counterterrorism Center, http://www.nctc.gov/, last visit: 2010.3.14.

OECD Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service, http://www.oecd.org/dataoecd/31/15/36587312.pdf, last visit: 15.07.2010.

Office of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner, http://ciec-ccie.gc.ca.

Parliament of Canada, http://sen.parl.gc.ca.

Paulson's Conflicts Of Interest Spark Concern, http://www.huffingtonpost.com/2008/09/22/paulsons-conflicts-of-int_n_128476.html, last visit: 15.07.2010.

Pinghsun Huang and Yan Zhang, Does Enhanced Disclosure Really Reduce Agency Costs? Evidence from the Value of Corporate Cash Holdings and Dividends, www.ccfr.org.cn/cicf2008/download.php?paper=20080114101835.PDF, last visit: 13.07.2010.

Public Service Labour Relations Board, http://pslrb-crtfp.gc.ca.

Ranjana Mukherjee and Omer Gokcekus, Officials' asset declaration laws: do they prevent corruption? http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2006, last visit: 2010.3.14.

The Solon Law Archive, http://www.solon.org.

Transparency International, Corruption Perceptions Index 2009 , http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table, last visit: 2010.05.02.

Transparency International, National Integrity Systems-Transparency International Country Study Report, Singapore 2006. http://www.jonstquah.com/images/Asia_Overview_2006%20NIS.pdf, last visit: 15.07.2010.

Transparency International Country Study Report - Republic of Korea 2006, http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/nis_korea, last visit: 15.07.2010.

Treasury Board of Canada Secretariat, http://www.tbs-sct.gc.ca.

Treasury Board of Canada Secretariat, Apparent conflict of interest, http://www.tbs-sct.gc.ca/rp/aci01-PR-eng.asp?printable=True, last visit: 15.07.2010.

The U4 Anti-Corruption Resource Centre, http://www.U4.no.

The U4 Anti-Corruption Resource Centre, Corruption and possible cures: National (local) anti-corruption strategies and policies, http://www.u4.no/helpdesk/faq/faqs2a.cfm#6, last visit: 18.07.2010.

U.S. Office of Government Ethics, http://www.usoge.gov/, last visit: 2010.3.14.

U.S. Government Printing Office, http://frwebgate.access.gpo.gov/, last visit: 2010.3.14.

U.S. Senate Select Committee on Ethics, http://ethics.senate.gov/, last visit: 2010.3.14.

Watergate.info, 19. http://www.watergate.info/, last visit: 2010.3.14.

The World Bank, Conceptual foundations of legal frameworks for asset disclosure, https://www.agidata.org/pam/Methodology.aspx#1, last visit: 2010.03.14.

The world bank group, Dimensions of Public Officials' Assets Disclosure Laws / Rules ， http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/assetsDimensions.htm, last visit: 2010.05.04.

The World Bank's AGI Initiative, http://siteresources.worldbank.org/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/Resources/286304-1235411288968/WBsAGIInitiative.pdf?resourceurlname=WBsAGIInitiative.pdf , last visit： 2010.05.04.

「90-96 政風機構受理財產申報及審議案件情形統計表」，http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79850&ctNode=18766&mp=195，最後瀏覽日：2010.03.13。

大紀元報導 2009.10.18/19 報導：http://www.epochtimes.com/b5/9/10/18/n2692478.htm；http://www.epochtimes.com/b5/9/10/19/n2693291.htm，最後瀏覽日：2010.03.11。。

中央通訊社，「總統：思考將聯合國反貪腐公約轉為國內法」，http://tw.stock.yahoo.com/news_content/url/d/a/090522/1/1i77l.htm

1，最後瀏覽日：2010.03.11。

中國新聞網 2003.7.16 報導：

http://news.sina.com.cn/c/2003-07-16/1058388988s.shtml，最後瀏覽日：2010.03.11。

中國廉政文化網，http://www.cnicw.gov.cn。

立法會網頁：http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm。

「民國 2000 至 2006 年度政風機構受理公職人員財產申報及抽籤情形調查表」，

http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=79849&ctNode=18765&mp=195，最後瀏覽日：2010.03.13。

行政院人事行政局，新加坡政府人力資源管理制度考察報告，98.3.17.

http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09800660&fileNo=001，最後瀏覽日：2010.07.28。

行政會議網頁：http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/index.htm。

金羊網 2003.3.17 報導：

http://www.ycwb.com/gb/content/2003-03/17/content_503924.htm，最後瀏覽日：2010.03.11。

法務部嚴正澄清某媒體對美國傳統基金會發布 2010 年經濟自由度指數有關「免於貪腐」一項的錯誤解讀，

http://www.lawtw.com/article.php?template=article_content&area=&job_id=157147&parent_path=,1,2169,1481,&article_category_id=2206&article_id=85381，最後瀏覽日：2010.05.02。

律政司網頁：http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm。

政制及內地事務局網頁：

http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/pa_report.htm。

政治委任制度官員守則，

http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/code_tc.pdf，最後瀏覽日：2010.05.03。

香港「立法會研究為履行《聯合國反腐敗公約》所訂責任而制定的附屬法例小組委員會」意見，http://www.legco.gov.hk/yr06-07/chinese/hc/sub_leg/sc57/papers/sc570713cb2-2465-1-c.pdf，最後瀏覽日：2010.05.02。

香港行政會議網頁：http://www.ceo.gov.hk/exco/chi/index.htm。

香港立法會網頁：http://www.legco.gov.hk/chinese/index.htm。

香港律政司網頁：http://www.legislation.gov.hk/chi/home.htm。

香港政制及內地事務局網頁：http://www.cmab.gov.hk/tc/issues/pa_report.htm。

陳新民，新加坡公務員之紀律規定，2002.10.9. http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-051.htm，最後瀏覽日：2010.07.28。

陳誌銘，財產來源不明罪之我見,97.11.24. http://www.pra-tw.org/upload/%e8%b2%a1%e7%94%a2%e4%be%86%e6%ba%90%e4%b8%8d%e6%98%8e%e7%bd%aa%e4%b9%8b%e6%88%91%e8%a6%8b.doc，最後瀏覽日：2010.07.28。

進一步發展政治委任制度報告書，http://www.cmab.gov.hk/doc/issues/report_tc.pdf，最後瀏覽日：2010.05.03。

國家政策研究基金會，http://www.npf.org.tw。

新華網 2004.8.30 報導 http://news.xinhuanet.com/herald/2004-08/30/content_1925834.htm，最後瀏覽日：2010.03.11。

新華網專稿：國外官員財產申報制度透視

http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2009-09/04/content_11995402.htm，最後瀏覽日：2010.03.10。

新華澳報，http://www.waou.com.mo/detail.asp?id=39661，最後瀏覽日：2010.03.11。

網易新聞，http://news.163.com/05/0311/21/1EJGDC6M0001124T.html，最後瀏覽日：2010.03.11。

監察院外交及僑政、教育及文化委員會新加坡及馬來西亞考察報告，民國 98 年 6 月 25 日至 29 日，http://www.cy.gov.tw/Ap_Home/Upload/KPost_ToOut/3694/%E6%96%B0%E5%8A%A0%E5%9D%A1%E5%8F%8A%E9%A6%AC%E4%BE%86%E8%A5%BF%E4%BA%9E%E8%80%83%E5%AF%9F%E5%A0%B1%E5%91%8A.PDF，最後瀏覽日：2010.07.28。

謝立功，新加坡反貪法制簡介，臺北市政府主計處廉政電子報第 2 期，2005 年 8 月 30 日，http://w2.dbas.taipei.gov.tw/anti/Anti6/2_9408.pdf，最後瀏覽日：2010.07.28。

附　件

【附件一】政府研究計畫基本資料表 (GRB)

系統編號	PG9901-0700	年度	98
主管機關計畫編號	w981005	科技計畫編號	
計畫中文名稱	公職人員財產申報法施行成效檢討之研究		
計畫英文名稱	Research into the post-implementation effects of the “Act on Property-Declaration by Public Servants”		
計畫依據	委託研究計畫	主管機關	法務部
執行單位	國立中央大學	執行單位簽約人	陳英鈴
研究性質	其他	研究方式	委託(研究/辦理)
計畫屬性	行政及政策類	研究領域	法律學
全程期間	9811 － 9909	本期期間	9811 － 9909

經費來源 (補助／委託)	法務部 100 %		

全程經費 (單位：千元)	779		本期經費 (單位：千元)		779	
資本支出 (單位：千元)	土地建築	0	儀器設備	0	其他	58
經常支出 (單位：千元)	人事費	640	材料費	0	其他	81

參　與　計　畫　人　員

No.	姓名	出生年 (民國)	專長	職級	學歷	性別	參與人月	參與性質	服務機構
1	陳英鈴	54	法律學	研究員級	博士	男	10	計畫主持人	中央大學法律與政府研究所
2	張永明	54	法律學	副研究員級	博士	男	10	共同主持人	高雄大學財經法律學系
3	劉如慧	57	法律學	助理研究員級	博士	女	10	協同主持人	淡江大學公共行政學系
4	張桐銳	54	法律學	助理研究員級	博士	男	10	協同主持人	中央大學法律與政府研究所

5	李彥賦	72	法律學	研究助理	碩士	男	9	其他	國立中央大學
中文關鍵詞	財產申報；利益衝突；反腐敗；公眾信任；信託；治理；；								
英文關鍵詞	asset declaration；conflict of interest；anti-corruption；public trust；trust；governance；；								

計 畫 中 文 摘 要

「公職人員財產申報法」為陽光法案之一，藉由財務狀況提供人民檢驗之透明化手段，預防公職人員利益衝突甚至是腐敗，也促進人民對政府廉能之信賴。惟此制度亦衍生諸多不利益或不便，例如：侵害公開義務人之隱私權、增加執行的行政成本、降低人民擔任公職之意願。因此，本法自 1993 年公佈施行以來，雖歷經多次修正，仍有再行修正之聲浪。 本計畫將基於治理理論對施行成效作一檢驗，並透過文獻資料研究法和座談會方式了解本法實施所遇到的難題。此外，本計畫將選擇新加坡、香港、美國、加拿大作為標竿國家，了解各國政策與制度實情，注意哪些因素可移植到我國、哪些特有因素限制我國制度選擇的可能。 經由以上分析，本計畫至少對以下爭議問題提出立法建議：一、申報義務人的範圍是否增減？二、申報範圍與內容是否擴大？三、強制信託的可行性、必要性、和執行方式。四、強制公開或被動公開。五、變動申報的必要性。六、申報不實的入罪化(可罰性)。

計 畫 英 文 摘 要

As one pillar of the Sunshine Acts, the “Act on Property-Declaration by Public Servants” imposes upon the public servants an obligation to disclose their financial situation, so that transparency of their wealth can be increased and monitored. This approach can not only prevent conflict of interest or even corruption, but also promote people’s trust in a clean and competent government. However, such a system may also lead to a number of disadvantages, such as encroachment upon the public servants’ right to privacy, increasing the implementation cost and reducing people’s incentive to hold public office. Therefore, there exist always voices to amend this act; even it has undergone several modifications since its taking effect in 1993. Through the lens of governance theories, this project will examine this act’s post-implementation effect. By way of literature research and roundtable discussions, some practical problems will be exposed. In addition, this project will choose Singapore, Hong Kong, the United States and Canada as benchmarking countries. After comprehensive and systematic comparison of their national policies and institutional facts, we will highlight the factors available for legal and institutional transplantation, and designate the path-dependent factors which limit the possible choices of our system. Through the above-mentioned analysis, we will at least recommend legislative proposals about the following controversial issues: First, should we expand or reduce the scope of public servants to file assets declaration? Second, should we expand or reduce the content of assets declaration? Third, we will explore the feasibility, the necessity, and the means of implementing a mandatory trust. Fourth, should assets disclosure be public or non-public? Fifth, what kind of filing method and frequency serves the policy at best? Sixth, should we introduce special criminal punishment to sanction those making inaccurate statements on assets declaration?

【附件二】政府研究計畫 (期中報告) 摘要資料表 (GRB)

系統編號	PG9901-0700
計畫中文名稱	公職人員財產申報法施行成效檢討之研究
主管機關	法務部
主管機關計畫編號	w981005
執行機構	國立中央大學

本期經費(單位：千元)	779		年度	98	本期期間	9811 — 9909

執行進度		預定進度%	實際進度%	落後比率(比較)%
	當年	50	65	0
	全程	50	65	0
經費支用		預定支用經費 (單位：千元)	實際支用經費 (單位：千元)	支用比率%
	當年	779	221	28
	全程	779	221	28

目標達成狀況	本計畫已經達成下列目標： 1.闡明治理理論，尤其是世界銀行的良善治理方法對公職人員財產申報制度研究的貢獻。 2.基於治理理論對我國公職人員財產申報法成效作一檢驗。 3.運用文獻資料研究法和座談會方式了解我國公職人員財產申報法實施所遇到的難題，並透過國際比較與標竿國家／地區（香港與美國）的研究，標誌出我國與外國的立法例落差。 4. 解明「聯合國反貪污公約」對財產申報法制的意義。 5. 透過比較法分析，了解公職人員財產申報

	法傾向於預防利益衝突或者避免不法致富，或者兩者混合之制度設計的特徵。6.分析香港及美國的財產申報法制，了解其政策與制度實情，以供我國法制改進之參考。
資源使用情形	本計劃於 99 年 01 月 14 日收到法務部第一期款計 233,700 元整，目前共支用 221,255 元整，結餘為 12,445 元整。支用項目包括計劃主持人以及研究助理 98 年 12 月至 99 年 02 月人事費共 192,000 元整；業務費（含座談會出席費及期中報告印製費）計 15,560 元整；雜支計 3,629 元整；旅運費計 10,066 元整。
主要執行成果	主要執行成果如下： 1.完成第一章由管制治理的觀點說明公職人員財產申報法在防止公務人員利益衝突制度設計所扮演的功能，作為本研究計畫的參考理論架構。 2.完成第二章，透過文獻分析以及訴願案件和行政訴訟案件的檢討，說明我國「公職人員財產申報法」制訂與修改成因，目前的實施績效以及遇到的難題，或爭議的規定。 3.完成第三章，闡明《聯合國反貪污公約》的介紹，作為我國檢討公職人員財產申報法的基礎 。並且透過比較法分析，了解公職人員財產申報法傾向於預防利益衝突或者避免不法致富，或者兩者混合之制度設計的特徵。 4.完成第四、五章香港及美國公職人員財產申報法制的分析，做為我國立法政策檢討之重要參考。 5. 於 99 年 03 月 04 日邀請 5 位學者專家參加座談會，並將予會人員之寶貴意見適當地彙整到期中報告之中。
計畫變更說明	本計劃進行並無變更情事。
落後原因	本計劃目前按預定目標進行，並無落後情事。
因應對策 (檢討與建議)	
主管機構審核意見	

【附件三】政府研究計畫 (期末報告) 摘要資料表 (GRB)

系統編號	PG9901-0700			
計畫中文名稱	公職人員財產申報法施行成效檢討之研究			
主管機關	法務部			
主管機關計畫編號	w981005			
執行機構	國立中央大學			
年度	98	本期期間	9811 － 9909	
本期經費 (單位：千元)	779			
本期經費來源	BF00			
執行進度		預定進度%	實際進度%	落後比率(比較)%
	當年	100	100	0
	全程	100	100	0
經費支用		預定支用經費 (單位：千元)	實際支用經費 (單位：千元)	支用比率%
	當年	779	504	65
	全程	779	504	65
研究人員	中文姓名		英文姓名	
	陳英鈴		Chen, In-Chin	
	張永明		Chang, Yeong-Ming	
	劉如慧		Liu, Ru-Huei	
	張桐銳		Chang, Tung-Jui	
	李彥賦		Lee, Yen-Fu	
報告頁數	335	使用語言	中文	
全文處理方式	可立即對外提供參考			
中文關鍵詞	財產申報；利益衝突；不法致富；良善治理；盲目信託；；；			
英文關鍵詞	asset declaration；conflict of interest；illicit enrichment；good governance；blind trust；；；			

報 告 中 文 摘 要

為確保政府廉潔，我國制訂一系列的陽光法案，其中包括 1993 年制訂的公職人員財產申報法（以下簡稱申報法）以及 2000 年公佈施行的公職人員利益衝突迴避法。申報法雖已歷經 4 次修正，惟迄今仍有要求再行修正之聲浪,因而行政院研究發展考核委員會經公開招標後，補助本計畫檢討申報法施行成效。本計畫藉由世界銀行推行的良善治理參考架構，權衡財產申報制度的利弊得失，提出申報法立法策略與未來制度改革方向建議。研究團隊不僅藉由分析法院判決及行政院訴願決定以及焦點團體座談，整理出理論與實務面對的難題。更進一步歸納整理各國實施經驗，尤其是美國、加拿大、香港、新加坡等標竿案例的施行成效，以作為計畫建議的重要依據。經由以上分析，本計畫發現：

一、公職人員財產申報制度可以增加人民對政府廉潔的信任、預防利益衝突、或作為偵測不法致富的基礎。美國和加拿大以財產申報作為預防利益衝突的手段，而香港和新加坡則是以財產申報作為打擊不法致富的工具，兼具預防利益衝突的功能。

二、申報法施行以來已經發揮相當的預期功效，但也增加可觀的執行成本、降低人民擔任公職人員意願、以及限制申報人的隱私權。

三、去年剛制定的財產來源不明罪，以及擬設立的廉政署，具有補充財產申報作為偵測不法致富的功能。但能否奏效，現在仍不能斷言。

四、儘管申報法與利益衝突迴避法分別立法有其正當性，兩者的功能連結有待加強。

基於以上觀察，本研究做出以下主要建議：

一、申報範圍應適度限縮。

二、申報義務人配偶如不願或不能配合提供財產資料，而無法期待申報義務人如實申報者，應減輕或免除其責。申報義務人並得於申報前，提出相關事證，請求受理申報機關確認其可否減輕或免除其責。

三、應明訂申報資料在合理誤差範圍內者，不構成故意申報不實。

四、申報義務人不實申報是否具備間接故意，應以財產申報表整體情形觀察，並考量申報義務人善盡檢查義務之期待可能性。

五、申報法第 12 條第 4 項關於刑事制裁的規定違憲，應予廢除。

六、不宜引進第二次申報不實科以刑事制裁的規定。

七、公職人員財產信託制度應規定於公職人員利益衝突迴避法，並改採「盲目信託」。

報 告 英 文 摘 要

In order to ensure public trust in the government’s integrity., Taiwan has introduced a series of sunshine acts, including the 1993 passed “Act on Property-Declaration by Public Servants” (APDPS) and the 2000 passed “Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest”. The APDPS has undergone 4 amendments. Nonetheless, calls for further amendment are still now and again to hear. Therefore, the Research, Development and Evaluation Commission has, after public tender, funded this project, to review the post-implementation effects of the concerned law. Based on the reference framework of good governance developed by World Bank, this project weighs the advantages and disadvantages of asset disclosure (AD) and advances its legislative strategies and recommendations to

institutional reform. The research team analyses court decisions as well as the Executive Yuan appeal decisions, and identifies controversial problems in theory and practice through focus group meetings. Furthermore, we explore the implementing effectiveness of various countries, especially the United States, Canada, Hong Kong and Singapore as benchmark case and base our recommendations on the lessons from international experience. Through the above analysis, we find out:

1. The institution of AD can be designed to help prevent potential conflict of interest (COI), detect illicit enrichment (IE) and increase public trust in the government's integrity. While the AD systems in the U.S. and Canada focus primarily on the prevention of COI, Hong Kong and Singapore serve as the most famous examples to employ the financial disclosure as tools to detect IE.
2. The APDPS has fulfilled its expected functions to some degree since its implementation. However, it also brings about a lot of side effects, such as the cost of implementation, reducing people's will to hold public office, and violating privacy.
3. The newly enacted crime of inexplicable wealth and the proposed establishment of the Independent Commission Against Corruption might complement the APDPS to fight against IE. However, it is still too early to make a definite judgment, if these mechanisms really work.
4. Despite the legitimacy of separately regulating AD and COI in the current law, their functional connection should be further strengthened.

From the above observations we conclude the following main recommendations:

1. The scope of the disclosure should be appropiately reduced.
2. If the spouse of a public servant is unwilling to assist with declaring properties in his ownership and it is not reasonable to require the public servant to comply with this obligation, his liability should be reduced or exempted. Before filing an AD, a public servant should be given an opportunity to ask the monitoring agency to ascertain, if he will face sanctions, even when he is unable to disclose his spouse's asset for legitimate reasons.
3. If the discrepancy of the submitted and the actual asset still falls within a reasonable range, the public servant should not be penalized for false information.
4. To decide, weather a public servant has wrongfully declared his properties with the intent of dolus eventualis, the property declaration agencies should take a holistic look at the declared asset and consider the reasonableness to impose upon him an obligation of more self-investigation.
5. Article 12, Section 4 of the APDPS concerning the criminal sanction runs afoul of the constitution and therefore should be abolished.
6. It is not recommended, to introduce criminal sanction for second false declaration.
7. Weather a public servant should place his asset in a trust, is to be considered in the context of preventing COI. Only qualified blind trust can fulfill this function.

【附件四】第一次座談會會議紀錄匯整

法務部98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」

第一次座談會會議紀錄匯整

會議時間：中華民國99年03月04日（星期四）上午10:00-12:00

會議地點：法務部第二辦公室6樓會議室

計畫主持人：陳英鈴教授（中央大學法律與政府研究所教授）

共同主持人：張永明主任秘書（高雄大學財經法律學系副教授）

協同主持人：張桐銳教授（中央大學法律與政府研究所助理教授）

劉如慧教授（淡江大學公共行政學系助理教授）

出席人員（以姓名筆劃排列）：

林明昕教授（台灣大學法律學系助理教授）

林明鏘教授（台灣大學法律學系教授）

陳耀祥教授（台北大學公共行政暨政策學系助理教授）

彭錦鵬教授（台灣大學政治學系副教授）

劉宗德教授（政治大學法律學系教授）

列席人員：葉菁雯（法務部政風司科員）

紀　　錄：李彥賦

問題類別：(一)法規目的、(二)與其他法律的關連性、(三)比較法建議、(四)申報義務人範圍、(五)指定申報問題、(六)申報標的、(七)以財產級距取代確切數目、(八)申報機關與處罰機關是否予以分離、(九)資料公開範圍、(十)強制信託問題、(十一)處罰規定的檢討、(十二)其他建議。

問題類別	意見發表者	建議內容
(一) 法規目的	劉宗德教授	…申報事實上是不是我們所講的行政檢查、行政調查？將來他申報目的做甚麼用？這裡沒有特別提出來。所以申報的標的之前，團隊是不是可以開一個申報的目的、申報的目的是要做什麼用的？是不是有防微杜漸、預防他將來有違法亂紀？
	林明鏘教授	…成效研究的話可能有幾個指標可以做研究，譬如說，現在發揮的功能多少、目的為何？目的很簡單，四個字而已，一個叫政風、一個叫清廉。這些目的有沒有達到？國人的看法怎麼樣？
	林明昕教授	…這個申報是為什麼目的而來？這個一定要知道。…如果找不出目的本身，其實整個制度就是一個違憲的，因為沒有目的的話，或者目的是完全沒有辦法達到的話…這樣子的一個制度就有問題。目的訂出來以後我們就能夠處理到範圍要多大，人的範圍、物的範圍要多大，才能夠訂出來。
(二) 與其他法律的關連性	劉宗德教授	1. 雖然這個是財申的研究計畫，是不是把國內為什麼要這樣分類：利衝跟財申呢？兩者的關聯性？在國外的立法例是不是兩種法律都是屬於陽光法案呢？內容是不是應該把它結合在一起？ 2. …這樣的一個財產申報法在整個公務員基本法律體系的定位是如何？我剛才雖然提到利衝，但剛才還特別說到其他國家不一定叫做利衝，可能叫倫理法，或者是說不定放在基準法裡面，都會有一些規範。…我總是希望能夠從這個法律跟其他法的競合適用，特別是競合適用之外，還有更高層次的基本法，怎麼樣去指導它？

問題類別	意見發表者	建議內容
(三) 比較法建議	劉宗德教授	…比較法要插進去各章節有時候比較難插，至少在比較法跟法制史的交錯領域上，就是台灣到目前為止有哪些陽光法案的配套、將來可能還會有哪些？這個部份大概可能委託機關也非常好奇，台灣的公務員將來還要受到什麼樣的束縛？第三，就是從法制史跟比較法也稍微做一些鋪陳，當然這些不必要太多，只要把法制史，台灣大概現在是什麼、以前做了哪些、將來會有哪些？比較法的國家的配套是什麼樣的東西？
(四) 申報義務人範圍	劉宗德教授	1. …公務員的權利義務。為什麼公職人員必須要有財產申報、必須要有所謂的利益衝突的迴避？…可能再把各類的公務員，因為這裡是「公職人員」，馬上就會碰到適用的問題。這裡還有民選的、還有政治任命的、還有首長、副首長、司法人員、特定的等等都在裡面。…可能再把「公務人員」、「公務員」、「公職人員」這一類的東西，他的權利義務稍微做一點述說。 2. 是不是能夠限縮到所謂的實際重要決策，這裡又涉及到不確定的法律概念，何謂實際重要決策？這個決策是不是「五權」上的決策？…司法這個不叫決策，我們通常的決策大概就是政治上的、行政上的決策。…是不是可以限縮到只有重要決策的負責人來申報，可能稍微要釐清一下，就是這裡的決策是不是指這些行政部門？如果是的話，要做怎麼樣的處理？ 3. …配偶跟所屬的家屬…如果他已經是獨立的、分居的，大概就不需要了…配偶的財產憑什麼從一路上的申報到所謂的強制信託，我想這個部份有沒有涉及到基本人權的問題，就是夫妻的人格是互相獨立的，這個部份要怎麼樣來做憲法上爭議的處理，所以可能有關配偶的這個部份要從憲法上來處理，而

問題類別	意見發表者	建議內容
		不是從行政法。 4. …國營事業後來擴大到公股的部份…可能團隊這邊要先從公股的人選的挑選，以及它的權利義務。這邊可能界定一下，到底是國營事業還是一般的民營，因為一般的民營也有公股派過去的，包括銀行等等。所以這裡所謂的私法人可能稍微要做一點界定，到底是國營事業的私法人還是像所謂的一般已經民營化的銀行，這些派出去公股、官股所在的董事跟監察人。 5. …重大決策的做成跟實際業務的執行，那這實際業務的執行，我們是可以挑一些大概容易產生弊端的…會不會也容許因地制宜？…因地制宜至少要用自治條例上再去做一些補充。
	彭錦鵬教授	1. 政治的課責也都蠻重要的…可是我們漏掉比較大塊的就是立法委員…立法委員是應該要做的。 2. 不具有決策影響力的或是兼任的，也許就比較少去要求他。越有決策能力，而且是像立法委員這種的專職的，就應該要強烈的要求把他列入申報。
	林明鏘教授	1. …我比較贊成…對決策有影響的人，要把範圍限縮一點… 2. …立法委員、總統、副總統、五院院長、這些政務官、政務人員，其實應該都是要申報的，沒有問題，因為他決定國家政策，所以政務人員要申報，我是非常贊成。

問題類別	意見發表者	建議內容
	林明昕教授	1. …申報範圍，萬一我們目的覺得說，可能有，但是略有略無，而且方法也不是很好，那我們寧可把這個範圍作窄化的限縮。 2. …窄化的限縮也有好處，人數窄的話，對他的嚴格度也就可以比較高一點；如果說像很多人都有的話，可能對於他們各種申報的標的、處罰的認定太嚴格的話，可能做不來，因為連執法都改不下去。 3. …家族成員有些人其實彼此間的關係未必合諧，尤其配偶之間未必合諧。 …(如果)範圍小，要把他的親戚還有家屬都包進來也比較容易讓大家接受…很多同居人在在我們民法親屬這些都看不到任何關聯性，其實錢是在他那邊，那個才是。那個你要怎麼樣把他規範進來，這就有問題。
	陳耀祥教授	1. …誰有權利做成決定，或是誰的業務在執行過程涉及到龐大利益的，這才有申報的必要。我們透過這種申報制度，讓公務員，不管在做決策的高階政務人員，或是在做執行的行政人員，可以跟利益保持一定距離。透過這種制度的設計，讓他不敢利用他的職務、利用他的職權進行貪污。 2. …申報義務人的範圍沒有擴大的需要。減縮我倒是覺得有一個問題…公營事業或是有官股的民間事業…財團法人…有很多公益性質的…行政法人也有董（監）事或理（監）事，其實很多是為國家做事…為了當這個董事，領個車馬費幾千塊，但我要整個把我財產曝光…政府施政上要找人才會出現很大的問題。所以，政府的施政不能單純從防弊的角度去思考問題，包括申報制度也一樣。…制度是為了要維持整個行政運作，若是設計完以後，沒有人要去當這個董事，或者比較沒辦法找到比較適當的人才，反而會產生另外一個流弊。

問題類別	意見發表者	建議內容
		3. …申報範圍這個部分，要不要把這個財團法人，或是行政法人部分排除，似乎可以去思考。我覺得財團法人跟行政法人都具有公益性質，不能跟營利性質的國營事業等同處理，這個差異性可能要思考。
(五) 指定申報問題	劉宗德教授	1. …指定申報的…機制非常非常的奇怪，說不定會有濫用之嫌。首先，這個核可是甚麼樣的一個行為？這個指定是不是一個行政處分呢？能不能有所謂的救濟：訴願、行政訴訟。…立法背景，為什麼會把法定之外再加上指定？可能這個部份，它除了有裁量氾濫之嫌，它可能還會涉及到法律保留的迫害，因為這樣的一個核心事項居然可以另外開例外適用權限來做指定。因為你法律上規定他的申報的公務員的適用範圍，怎麼可以另外再開一個不是在這個範圍裡面的、可以指定他申報的？這個立法過程，我是覺得可以加以評判。 2. 這個問題列在這裡不太好，因為它在題目上是沒有這個題目的，也就是說擴大、縮小、高階、低階，這些都是法定範圍內我們要怎麼樣去做修法、修正的。可能另外再列一下，除了法律規定之外，本法還賦予給主管機關哪些的權限，其中一個非常大的權限是「指定申報」這樣的一個制度。我希望團隊這邊可能要突顯一下指定制度的特性，以及它的弊端可能出現在哪裡？現在運用的狀況如何？指定之外，還有哪些授權？這個授權要件是不是符合容許性跟明確性的原則？雖然它不是法規命令而是直接在本法裡面規定，我想這個指定的制度可能會有一些應用上的裁量過當的問題，是不是趕快把實施的現狀釐清清楚。

問題類別	意見發表者	建議內容
	林明鏘教授	…龐及一些…指定的人員。這些人，當然立意是很好，不要掛一漏萬，這些人可能都是很容易拿到不應該拿的錢的，但是這個是一個推測，一個對公務員的，不能說不尊重啦…絕大部分還是一種負擔…
	林明昕教授	…平等權也很重要。平等權這邊特別是，刻意的點出某些特殊的人員，然後這些人員就要申報，沒有什麼連結關係的話，這個在平等權上就已經有問題了。
(六) 申報標的	劉宗德教授	1. …申報的標的…包括所有的收入來源…麻煩的是有些都是不確定的，何謂概括利益？ 2. 有關取得的或發生的時間或原因…有一位教授只有41天，他是不是離開之後也要申報？因為他事實上最後離職了，他離開之後是不是也要申報？…團隊這邊可能注意到申報的三個時點，就是進入到這個體系的申報範圍、中間的流動以及離開之後還要再申報，這個是不是有其需要呢？可能真正把申報實際上的狀態先有個充分的掌握，這樣才能夠去批判哪一個時間是重疊的、是不需要的。 3. …申報的範圍…要不要株連那麼多?…到底同財共居的父母、成年、兄弟姊妹是不是也要申報，這個部分我希望是從否定的結論去做處理。除非有特殊，…要從一個關聯性去帶出來。
	陳耀祥教授	…申報標的…概括利益條款很容易產生爭議，因為不確定法律概念很容易產解釋歧異。
(七) 以財產級距	劉宗德教授	…何謂填報的級距？ …級距在不動產沒有什麼意義。因為是一筆一筆，也不需要評估、估價是多少…如果在兩筆以內的話，是不是可以讓他再修正申報？

問題類別	意見發表者	建議內容
取代確切數目	彭錦鵬教授	…基本上目前的做法也是可以請求補正或是說明，這個過程我覺得是需要的，因為一般人沒有辦法，假如他太有錢的話、他的項目太多的話，根本不可能報得很完整。
	林明昕老師	…級距的問題，並不是說完全級距，而是容許誤差。…誤差問題不應該是以錢，而是…跟筆數有關係。
(八) 申報機關與處罰機關是否予以分離	劉宗德教授	…請問受理申報的機關跟制裁機關同一個，是不是有真正的正面意義？…從財申的觀念來看，他不一定確定是說要予以分離，這個部分我不是那麼的堅持。但是應該顛倒過來，監察院與政風機構的主管機關是不是要統一？…因為這裡涉及到的是授權的問題，因為政風司的權限太大了，大概就「代辦」就出去了，所以可能部長根本不知道。如果是基於這樣的一個事實的話，說不定整個交給監察院會好一些，因為監察院下面也有財產申報處、還有調查官。…監察院跟法務部的權責要不要統一，這部份是不是也請團隊再進一步的研究。
	林明昕教授	1. …如果是在監察院那邊申報的話，那也是自己一個機關，而不需要…經過監察委員蓋過章、還要說對外發文。如果是這樣的話，就不會想到說，因為放在監察院，然後監察委員本身又彈劾、糾舉這類的問題，而是只是說放在院的架構下，但其實…本身就是一個機關，不是內部單位。如果是這樣的話，我會覺得申報、處罰就一條鞭下去，救濟也是一條鞭，你的被告是誰就很清楚了，這可能才不會雜亂，就變成管轄太複雜。 2. …中選會這個應該是說，如果選完了以後，在一定期間內，就不要再追究，就是歸到他已經選上的單

問題類別	意見發表者	建議內容
		位去處理，就不要再跑回中選會。
(九) 資料公開範圍	劉宗德教授	…資料要公開的範圍，現在坦白說都已經做得非常詳實了…這個部份是非常不切實際的。現在公開的方式都已經無遠弗屆，所以我想不應該再更寬濫的、怎麼樣對一般的民眾去做公開。
(十) 強制信託問題	劉宗德教授	1. …強制信託…如果有公費來支出，我是覺得可以減少公務員的「民怨」。這個部分也就需要編列預算去支應。…可以採取動態申報，如果財產處分掉了，就趕快去申報，為什麼要強制信託？ 2. …這個不但是銀行的信託而已，要去變更所有權的話，地政機關每一筆的費用還是要支付…有關將來的所有權的回復、這些的權狀變更，全部是要自費…將來所有權移轉回來的費用，這部份也應該由公費負擔。 3. …強制信託…如果有公費來支出，我是覺得可以減少公務員的「民怨」。這個部分也就需要編列預算去支應。…可以採取動態申報，如果財產處分掉了，就趕快去申報，為什麼要強制信託？ 4. …這個不但是銀行的信託而已，要去變更所有權的話，地政機關每一筆的費用還是要支付…有關將來的所有權的回復、這些的權狀變更，全部是要自費…將來所有權移轉回來的費用，這部份也應該由公費負擔。

問題類別	意見發表者	建議內容
	彭錦鵬教授	…到底要不要做強制信託、有沒有實效？否則的話，要去強制信託、還要去回復原狀、然後還要交錢，最後並沒有辦法達成什麼樣的目的。…如果基於實效的話，我覺得強制信託好像可以不要，這是我基本上的一個看法。
	林明昕教授	…要強制人家做，錢就是要你，不是要讓人家自費，是你要幫人家處理的，否則我為什麼要被強制做這種事情？
	陳耀祥教授	1. 信託的費用除了要編列預算以外，因為行使公權力而必須信託財產，涉及到變更登記時，在法律設計上，應該修法予以免除規費，也就是基本上國家不需要去編預算，這種因為基於財產申報義務而來的變更登記，其實在法律上就可以設計免收各種規費，這樣就可以處理掉這問題。 2. …真正的問題是在於，信託也有信託民營銀行或其他金融機構，可能會產生一些行政費用的問題，才需要去編列預算解決。
(十一) 處罰規定的檢討	劉宗德教授	1. 刑事偵查、犯罪搜索跟申報、跟行政上的作為義務是無涉的。…申報如果是行政上的作為義務，絕對不能作為刑事偵查、犯罪搜索之用…行政調查、行政檢查得到的證據資料不得作為犯罪搜索之用，因為畢竟他的程序是相違的，這個部份可能要特別小心。…這個是行政檢查、行政調查的一種公私協力，來造成公務員倫理的自我維持、自我提升，所以這個時候的公私協力得到的行政檢查、調查的資訊結果，絕對不能做為刑事偵查犯罪搜索之用，根本也不能夠繩之以法。 2. 這裡還會涉及到行政罰法第26條，就是他到底有沒有一事二罰的問題：一行為還是數行為？他如果數

問題類別	意見發表者	建議內容
		次申報不實當然是數行為，但問題是，他是不是有刑事犯罪跟行政法上義務的違反？這個時候才能夠談到他第二次是不是要他科刑。
	彭錦鵬教授	…處罰的相關規定我覺得要建立在比例原則上面，除非他是故意的，否則的話應該要看他整個財產的分布或者是項目。
	林明昕教授	1. …關於處罰這邊…處太高的話是做不到，處太低沒有什麼效果。 2. …全台灣的制度的一個大問題，就是行政執行跟行政罰攪在一起，行政罰又是一次、兩次沒有就跳成刑罰，搞得變成這三個關係弄得很複雜化…很建議要把這個問題釐清。 3. …行政罰法跟刑法競合的問題，就是第24條、第25條、第26條那邊的相關問題。…監察院…給我的感覺是沒有人會操作，到底是實質競合還是想像競合，大部分都會把它當實質競合來處理。…我們行政罰採累加主義，尤其我們現在的大法官解釋604號解釋、法院的判決也弄不清楚，最後都是把他當成第25條，第24條幾乎不用，都是實質競合，結果加起來當然他們更罰不下去。我有跟他說其實應該不是，應該找一重罪，他說不行，如果這樣做我們自己會被處罰，因為那個輕罪沒有判，那其實這是完全誤會第24條想像競合的意義。
(十二) 其他建議	彭錦鵬教授	…既然是談成效的話，很簡單，政府所擁有的資料通通都給你…就由政府直接提供…這樣子的話會減少很多的麻煩。

問題類別	意見發表者	建議內容
	林明昕教授	1. …研究上因為寫施行成效之檢討，所以我會建議，可能不能太過於Dogmatik的操作，就是要做很多實證的調查，但是這對我們來講有點困難，但是貴團隊既然是要做，這方面可能是免不了… 2. …公務人員也是人，他確實有他的資訊自決權的問題，如果又罪不及奴，他的親戚怎麼在這裡也都要一起來，這更是要有這些人資訊自決權的考量。
	陳耀祥教授	1. …就算我們沒有做問卷調查，可是行政院或者是各個部會如果有相關的案例，尤其是請求行政救濟的案例，我覺得現狀的檢討是非常重要的，尤其是把它類型化。也就是我們這部法律實施以後所發生的法律爭議有哪些類型，包括適用的範圍、還是申報範圍、還是等等，我覺得實務的累積蠻重要的。 2. 這個陽光法案…基本上，其實它是屬於公務員倫理，或是行政倫理在探討的一部份。當然這個可能也超過你們的委託範圍，否則這個其實要從公務員倫理或行政倫理來進行思考。申報法制定實施以後，產生什麼樣的倫理問題？有什麼樣的執行問題？ 3. …從行政倫理的角度來看，不能只從防弊的角度去思考，也要給予公務員一個榮譽，也就是說，基本上不要把每個公務員當賊一樣。人民有犯罪，但不是每個人民都是罪犯。公務員也是一樣，少數公務員有廉政的問題、有貪腐的現象，但不是每個公務員都這樣。 4. …很多人想替國家做事，也不見得領很多錢，可是到時候變成我要申報財產，我把我個人的財產權、資訊隱私權、甚至於我的配偶、我的未成年子女都要曝光，因為政府資訊公開，所以很多人就卻步，所以會產生這個問題。

問題類別	意見發表者	建議內容
		5. …在申報的方式方面，既然政府擁有這麼多的資料，政府應該已經有一個database，一個基礎資料。要求公務員去申報的是database有沒有修正、有沒有流動，有些不在database的資料，…這個申報方式可以減輕很多的行政事務與成本。

【附件五】第二次座談會會議紀錄匯整

法務部98年「公職人員財產申報法施行成效檢討之研究」

第二次座談會會議紀錄匯整

會議時間：中華民國99年05月14日(星期五)　下午02:30-04:30

會議地點：法務部第二辦公室6樓會議室

計畫主持人：陳英鈴教授（中央大學法律與政府研究所教授）

共同主持人：張永明主任秘書（高雄大學財經法律學系副教授）

協同主持人：張桐銳教授（中央大學法律與政府研究所助理教授）

出席人員（以姓名筆劃排列）：

吳永宋　　法官（高雄高等行政法院法官）

陳明仁專門委員（行政院法規會專門委員）

陳美伶　　教授（中國文化大學法律學系副教授）

張錫朧　　科長（審計部第二廳審計兼科長）

黃惠玲　檢察官（臺灣臺北地方法院檢察署檢察官）

蔡偉逸　檢察官（臺灣臺北地方法院檢察署檢察官）

列席人員（以姓名筆劃排列）：

林宗賓簡任秘書（監察院公職人員財產申報處）

張碧琴　　秘書（審計部政風室）

葉菁雯　　科員（法務部政風司）

賈蜀瑜　　科員（臺灣臺北地方法院檢察署政風室）

熊南彰　　調部辦事檢察官（法務部政風司）

紀　　錄：李彥賦

問題類別：(一)法規目的、(二)申報方式、(三)申報義務人範圍、(四)申報標的、(五)以財產級距取代確切數目、(六)申報機關與處罰機關是否予以分離、(七)資料公開範圍、(八)強制信託問題、(九)處罰規定的檢討、(十)其他建議。

問題類別	意見發表者	建議內容
(一) 法規目的	陳明仁專門委員	…陽光法案是否會造成烈日灼身，應該要回過頭思考整個法案的立法目的何在，公職人員財產申報法也是相同的情況。…第1條雖然指出「端正政風」、「確立清廉作為」，但其實本法的目的是否那麼清楚？整個法案的立意走到最後變成只是在計較細節、計較究竟申報的數目是否正確。
(二) 申報方式	吳永宋法官	…財產申報機關既然可以用身分證號碼調閱資訊，何以又要求申報義務人申報這些資料？可行的方法是申報義務人簽具授權書，同意財產申報機關使用申報義務人及其家屬的身分證字號去查閱申報義務人的財產資訊，若有超出這些資訊以外未申報的財產，申報義務人始需負責。 …如果可以用提供帳戶或是身分證號碼授權查核的方式，就不會有這個問題。如果申報方式改變，這些案例都會不見，也無所謂故意、不故意的問題。申報義務人若有其他大筆財產未申報，那當然是故意，目前會出問題都是申報方式所產生的問題。

問題類別	意見發表者	建議內容
	陳明仁專門委員	…許多資訊官方已經擁有，雖現有自然人憑證等方式可使申報義務人較容易取得官方所擁有的資訊，但在以前，這樣的制度確實在考驗申報義務人的記憶力。從這樣的角度出發，個人認為，未來整個財產申報法的修法方向，可能還是要回到立法目的來看，我們預計透過何種作為以達成何種政策目標，否則不同的角度或思考混在當中，可能會產生不同的結果。 …個人認為，如果財稅資料中心或官方已有完整蒐集，其實就不需要再去考驗申報義務人的記憶力，相對而言，僅要求申報義務人填寫政府所謂持有或保管的資料，可能會減少很多浪費在這邊的勞力時間與成本。反過頭來，我們其實對於要求當事人提供的財產資料到底是過還是不及？比如海外財產因為根本無從查起所以不需要報？又或者於各種不同的保險類型，比如說儲蓄險、壽險等，究竟何種需要申報，不是每一個申報義務人都能夠確切的知道。很多 know how 其實是操縱在政風單位，這部份相對而言應該要讓它更有可近性、對利用者更為友善，個人覺得這部分在技術面是可以再做處理的。
	蔡偉逸檢察官	…有關存款、基金、不動產、汽、機車，這些財產總歸戶可以取得的資訊，其實並無必要要求申報義務人逐筆填寫、計算，基層的申報人員希望，至少就存款、基金、不動產這些財產資訊，可以像現在報稅的方式一樣，用自然人憑證這種簡單的方式，交由電腦軟體執行即可得知上述的個人財產資料，這樣可以減少很多人被處罰的機會。

問題類別	意見發表者	建議內容
	張錫朧科長	..會計、審計上有所謂的「重要性原則」，很多申報義務人認為現在的申報制度跟報稅一樣折騰人，事實上掌握資訊的是政府機關，政府機關掌握的資訊甚至比申報義務人清楚，結果要由資訊較為不足、或較難取得這些資訊的申報義務人申報，這在成本效益上就是一個比較差的作法。「重要性原則」並非要求任何的數字完全精確無誤，只要能允當表達、不會讓有需要使用資訊之人誤解即可，但現行的申報制度卻要求精確，這種壓力會加諸在申報義務人之上。
	林宗賓簡任秘書	…就財產申報法的申報標的是否應該限縮或擴大，…，監察院已積極與法務部合作，想建立一個財產申報資料動態整合的平台，最終的目的是希望申報義務人可透過這個平台取得自己的財產申報資料，以簡便地完成申報。
	張碧琴秘書	…我們政風單位也曾接獲申報義務人反映，由申報義務人授權政風機構以其身分證字號查詢其名下所有的財產資料，就此部份而言，礙於現行法令，仍舊需要由申報人自行申報。…財產總歸戶資料並非當年度的財產資料，且財產申報表上的資料係填報申報人所擇定之某一申報日當日之財產狀況，故會有差異產生。其實我們審計部政風室辦理財產申報宣導時，會提醒同仁先申請財產總歸戶資料參考，再逐一向金融機構或地政機關查詢並進行申報，若申報義務人已盡力查詢而填報，未來政風機構查核時，應該也不會產生差異，即使有差異，就我們政風單位而言，若申報義務人已經善盡其查詢之義務，也並不會因為一點小小的差異便移送法務部審議裁罰。

問題類別	意見發表者	建議內容
	黃惠玲檢察官	…我們其實都知道在哪一個區段中我們在哪家行庫有開帳戶，我們只要提供我們的 ID…，政風機關便可以查到，提供 ID 便已是據實申報，…，而不是這帳戶裡面有沒有本利滾進來、有無按月存以及餘額數目都要精確申報。我只要提供我手邊的資料、在哪個區段有這個帳戶即可，政風單位便很容易查知我的定存金額，個人覺得在這樣的情況下，差 1、2 萬元在法律上是沒有任何意義的，因為這與我是否廉潔無關。我將帳戶提供出來就等於是把裡面的錢全部告訴政風單位了，若還要告知政風機關每筆金額的匯入週期，在法律上是沒有任何意義的。
(三) 申報義務人範圍	吳永宋法官	…對於未成年子女還能以教育、督導的理由，但對於配偶的部份，法律上有哪些規定會因為別人的行為而受處罰？…就夫妻而言，在配偶的財產無法得知的狀況下，申報義務人有什麼樣的權利請求配偶提供財產資訊？何以申報義務人會因配偶不提供資訊而遭受到處罰？難道是申報義務人對配偶有管教、監督的權利或義務嗎？配偶不提供正確財產資料為何要處罰申報義務人？
	黃惠玲檢察官	…究竟要不要課予配偶申報的義務？其實這是不合理的，人民與公務員結婚只是其生活中的某一環節，因此即將其列入申報義務人的範圍，我覺得並不合適，這樣會抹煞人民的自由。 …若配偶已提供財產資訊，申報義務人是否仍有權利清查配偶全部的財產？
	陳明仁專門委員	…應該要從「端正政風」、「確立清廉作為」角度出發，才不會導致每次財產申報法在修法的時候，反覆討論範圍究竟應增加或縮減。…本法的範圍時常可能因為政治情勢而異其寬窄要求，而寬窄的設定為立法政策應考量的領域，傳統上我們對於這件事情處理並不是那麼清楚，包括對於高階、低階

問題類別	意見發表者	建議內容
		公務員在財產申報中扮演的角色有何差異，這會涉及到我們對於陽光法案認知。高階公務員不適切行為的類型大多為利益輸送，低階公務員則為直接接受廠商的招待或餽贈，兩者情況不同。但公職人員財產申報法真正的目的似乎不在因此杜絕收禮、受賄的情況，反而只是在做兩件事，第一是增加違法的成本，使公務員因為必須要花費更多的心力去掩蓋不法所得，因而降低其違反意願。第二為增加民眾對於公務人員的信賴，使民眾至少知道公職人員於執行公務時的財產狀況，不會有異常增減的情況。這可以回過頭來回答許多問題。第一，申報義務人的範圍的大小可能可以從這方面思考。一般而言，民眾需要知道承辦政府採購或財政稅捐管理的基層人員的財產資料嗎？可能根本不會有這樣的需求或考量，民眾應該對民選人員或政府機關首長這些公職人員比較感興趣、比較想要去了解或監督。因此，對於整個申報義務人範圍的部份，個人覺得還是要從立法目的來看。
	陳美伶教授	…申報義務人的範圍應該要縮減，當擴大到一定程度時，其實相對的就沒有意義了。如果絕大部分的公務人員都需要申報時候，請問申報的目的何在？究竟要管制的是什麼？想要知道些什麼？ …代表政府或公股出任私法人董事與監察人的部份，我覺得應該要刪除。第一，這與法制體例不符，法規所欲管制者為公職人員，這些人本來是學者，為何後來當了公股代表後就突然變成公職人員了呢？而且一個月只開一次會，開會的時候也未必能做決策，公股代表背後仍須受公股指揮，公股代表並非獨立董事，且發言還要事先呈報給監督機關，事後還要回報，根本就無自主權，在這種情況之下，學者願意來幫忙政府監督，其實已經很好了，如果再要求他們做財產申報，我覺得一點都不務實

問題類別	意見發表者	建議內容
		。 …個人覺得，配偶當然不應該是申報義務人，申報義務人應該還是公職人員。但配偶的財產是否應併入申報，其實我是打了很多的問號。過去我們的法定夫妻財產制是聯合財產制，…但現在的法定財產制基礎是分別財產制，如果沒有離婚，也沒有剩餘財產分配，所有權是分開屬各自所有，在這種情況之下，何以配偶要將自己的財產曝光？我認為配偶的財產的隱私權需要受到保護，這與財產申報間的界線應如何劃分，為何配偶一定要將其財產公布，這是我覺得非常懷疑的地方。 …我們有許多法律都將國營事業準用，個人覺得國營事業就依照國營事業自己一套的制度去運作即可，而非任何公法法律都要與其掛鉤，準用又不一定有標準，這其實是沒有意義的。 …對於現行法限於配偶及未成年子女的財產，是否過窄而需要擴及同財共居之父母、成年子女或兄弟姊妹，我也是持反對的看法，因為現在都是小家庭，不需要再擴大了。
	張錫朧科長	…就申報的範圍，個人認為應該要在必要、最小的範圍。現在的狀況好像不斷地擴大，事實上，做任何事情都必須考量成本效益…申報的範圍必須要做成本效益的考量，在必要、最小的範圍之內申報即可。

問題類別	意見發表者	建議內容
	林宗賓簡任秘書	…財產申報法中申報義務人應該被規範到何種程度，….，應該要從財產申報法的立法目的、立法宗旨來看財產申報法應該規範到什麼樣的程度。至於是否高職階或低職階的公職人員應該受到財產申報法的規範，個人覺得高、低就很難界定。就需要向監察院申報財產的公職人員來說，大部分是民意代表，這些民意代表中有立法委員、鄉、鎮、市民代表，鄉、鎮、市民代表究屬哪一職級？或者是說，它在政府的行政體系裡面影響力如何，這些都值得去討論。
(四) 申報標的	蔡偉逸檢察官	…有關申報標的的部份，同仁中最常提到其中的現金部份，連申報機關也承認現金難以查核。以12月01日為申報日，申報義務人前一天將現金領出，政風單位所查到的資訊也只是12月01日時申報義務人的戶投有無存款，但查不到前一日所提領出的現金，這樣的方式很可能會被有心人士拿來運作，也並無法達成陽光法案的目標。另外，去年也開始要求申報保險，因政風單位認為保險係屬於具有相當價值的財產，而要求保險中有儲蓄險性質的部份需要申報。後來大家就申報的結果莫衷一是，究竟一般的保險、帶有儲蓄險性質的基金是否屬此規範範圍、價值又應如何計算，例如，買了八年的儲蓄險，其價值應如何申報，這可能是基層申報義務人所面臨到的大問題。去年申報機關表示，只要申報所購買的保險、金額為何，不用理會現在的價值是多少，剩下的申報機關會處理，這是目前而言很不明確的區塊。

問題類別	意見發表者	建議內容
	陳美伶教授	…申報標的，我覺得目前這樣的範圍已經可以了，雖不敢稱其周延，但也不需要再增加。最主要的理由還是要考慮公益的目的何在、財產隱私的保護何在。
	賈蜀瑜科員	…在這次的修法當中，最多人反應的是，五年內取得的資產與負債必須要申報所取得的時間與價值、保險的申報方式、購買時間距申報已經過非常久的時間，沒有留下憑證、配偶的資產狀況不清楚等等問題，認為會增加申報的困難度，造成不便利的狀況。這種狀況在申報第一年可能因蒐集資料而較為辛苦，但我們會盡力讓申報義務人了解法條的規定，便可供以後申報的參照，新法的規定總是要經過一段適應期間。
(五) 以財產級距取代確切數目	黃惠玲檢察官	…是否需要細目申報？…理論上我只要將帳號提供給政風人員，就算盡了財產申報的義務…我們應該要去檢視申報義務人是否盡其能力完成申報…至於如何計數、如何設計以級距取代細目，或是提供所有可能儲存資金的管道，這些替代方式是較容易實現的，申報義務人僅將所有帳戶提供給受理申報機關即已盡申報義務。
	陳明仁專門委員	…至於引進財產申報的級距的想法可以納入考量，但是就國內的情況來看，個人認為級距將不容易拿捏。因為財產申報人員的範圍太廣，上至總統、下至薦任、委任的公務員，乃至於立法委員、縣市長都包含在內，這個級距在拿捏的分寸上就會產生一些需要考慮的問題。而且這也會涉及到適用範

問題類別	意見發表者	建議內容
		圍，究竟應適用於動產、不動產、現金或哪些方面，這些比較技術的問題也許在引進制度時即必須考量。
	蔡偉逸檢察官	…有關申報級距的部份，就我的了解，申報之後若現金、存款甚至是有價證券與申報機關所查核的結果雖有落差，但在一定比例內是不會被處罰的。個人認為與其將比例的拿捏交給申報機關處理，不如用法律明定清楚，直接規定申報義務人申報到什麼程度就可以不用處罰。
(六) 申報機關與處罰機關是否予以分離	陳明仁專門委員	…申報機關與處罰機關分離的立論基礎在於，申報義務人可能會因為懼怕自己的不利益而不敢主動申報。但就我個人理解的角度，純粹就國情來看，這樣的恐懼出於想像的機率較高，如果分離的話困擾可能會更多。首先，因為行政法的裁罰一定要基於一定的事實，當裁罰機關與受理申報機關分離，事證的蒐集與裁罰就會分別屬於兩個機關，在整個運作的過程當中就會產生許多不可預測的風險。再者，就申報義務人而言，申報義務人向受理申報機關申報後，若申報有誤或有需要處理時，便可知悉對口機關，如此便較容易處理。但如果申報機關與處罰機關分離，將來可能是另外一個機關對於申報義務人的資料有意見，對申報義務人而言，這反而會面臨比較未知的恐懼。個人覺得從人性的角度來看，分開來處理對於整個制度的運作未必是好的。

問題類別	意見發表者	建議內容
	陳美伶教授	…就申報機關與處罰機關是否分離，我持反對的意見。另外，我非常反對監察院辦理財產申報的業務，因為憲法賦予監察院準司法機關的地位，現在卻兼辦行政機關的業務，這個憲法機關的角色已經產生混淆，我不認為監察院會做得比法務部來得好。故而，若能回到事務本質，此屬行政事項，裁罰、受理都在行政機關，我覺得是比較妥適的。
(七) 資料公開範圍	陳明仁專門委員	…如果考慮申報的範圍以及對象，高階與低階的公務人員公開的範圍應該不盡相同。公眾人物或高階決策者可能需要受到較為廣泛的監督，但低階公務員的財產資訊是不是有必要使任何人隨時隨地都可以有辦法得知，便有商榷的空間。
	蔡偉逸檢察官	…對於將所有的申報資料全部強制公開上網供民眾查閱這一點，同仁的意見認為不宜，特別就司法人員、法官、檢察官這個部份，如果將這些人的財產資料全部上網，可能會被拿來做其他難以想像的利用、或讓他人有不當的運作的空間。
	陳美伶教授	…就財產申報的資料是否應該公開的部份，個人覺得政府資訊應該要公開，但政府所擁有的私人資料是否應全部公開，則必須要重新省思。公開的意旨是為了方便大眾監督，但我覺得不能用「方便」作為公開的理由，所以我並不贊成這麼做。在不公開的情況下，陽光法案所要求的申報資訊過多，又要耗費過多的政風人員進行查核，這樣的工作內容就人力資源的運用來說實屬可惜。

問題類別	意見發表者	建議內容
		…就公開資料的部份，個人認為還是要再做考量。你本質上認為它是陽光法案固然沒有錯，可是公開範圍的部分還是千萬要小心，這必須與財產隱私權的部份作出衡量與區隔。
	黃惠玲檢察官	…若財產資訊被上網公開，就算不公告車號，但房屋可能因建號而很容易被查到地址，檢察官的資訊便很容易被掌握在其他人手中，…，只要有一、兩個因網路公開資訊而盯上檢察官，若檢察官的執法因此而受到某程度的威嚇，檢察官可能會因為當事人有精神狀況問題或幫派背景而降低執法意願，國家的治安可能將因此崩毀。
	林宗賓簡任秘書	…財產申報資料是否公開、公開的程度如何，監察院財產申報處基本上是傾向於公開，公開是陽光法案最基本的立法精神，…，基本上我們認為，越是陽光能夠照耀的地方，腐敗的機會就會比較少，或者至少增加從事不法行為的成本，所以我們建議盡量公開。何況，跟我們監察院申報的人員很多都是民意代表，這些人是需要受到監督的，所以就這一點，我們是贊成公開的。 …至於公開的部份，公職人員財產申報資料審核及查閱辦法裡面就有明確的規定公開的範圍為何。

問題類別	意見發表者	建議內容
	吳永宋法官	…所謂的公開是指將申報義務人所申報的資訊，包括地址等資訊巨細靡遺地公開，或是僅透漏大略訊息，比如在大安區有一戶坪數多少的房子、價值大概多少錢即可？個人覺得後者的作法即可達到公開的目的。
(八) 強制信託問題	陳明仁專門委員	…信託費用確實一直都有由公費支出的呼聲，原則上也應該如此，但我國並非採取盲目信託，是屬於可以指示的情況，則因為不同的指示以及繁簡程度及頻率不一，會造成信託費用高、低差異問題，若全部由公費支出，很有可能變成私人理財行為由官方買單，這個部份可能在制度設計面必須考慮。
	陳美伶教授	…對於強制信託的對象是否擴張或限縮，我認為這本來就是例外的情況，目前以現在的範圍即可，暫時不要再為更動，適用5到10年後再來檢討。 …強制信託費用是否由公費支出的部份，…，這是國家強制課予的義務，為何要由私人自費？…如果自己有錢、不採用盲目信託，需要的費用確實可能較高，相較於需費較低的情況，是不是會產生不公平的狀況？若申報義務人是不會貪污的人，但其財產來自於家產，數量眾多，每一筆財產交付信託時都要自費，如此是否妥適？所以個人認為，若是法律要求申報義務人強制信託，政府就必須編列預算，否則便會有不公平的狀況產生。

問題類別	意見發表者	建議內容
	張碧琴秘書	就信託費用是否由公費支出的部份，就我所知，信託費用包括簽約費、信託管理費、交易手續費及代書費等，相關費用可能達1至2萬元，完成信託後每年則須支付信託管理費，惟於信託期間欲管理或處分信託財產時，則須另支付交易手續費等相關費用。我個人的看法是，一開始辦理財產信託須支付之相關費用，是因為法定義務而來，此部份可由公費支出，而每年須支付之信託管理費部份，則可衡量是否由公費支出，但信託期間因管理或處分信託財產所生之相關費用，則宜由申報義務人自行負擔。
(九) 處罰規定的檢討	吳永宋法官	…故意的認定是什麼？本法的要件當中須具備故意，這裡的故意是不是要跟其他法律作相同定義，比如刑法的故意是明知並有意使其發生，或是預見其發生而其發生不違背其本意，要在這麼嚴格的條件下才算是故意。
	黃惠玲檢察官	…關於故意要件的認定…本法第1條開宗明義規定，「為端正政風，確立公職人員清廉之作為，特制定本法」，換句話說，申報的重點在於不要隱匿財產，認定是否隱匿財產應該要由本條出發。 …個人覺得，法務部政風司對於何謂故意申報不實也可以作出函釋，對於故意要件的涵攝作出指示，行政罰本來就沒有什麼道理，規定要罰就是要罰。但法律文句就是故意，法務部可以大膽地講說，只有明知故犯才符合故意的要件….
	陳明仁專門委員	罰則的部份，上次曾提到二次制裁施以刑罰的部份，從目前的角度來看確實可再做檢討。若將本

問題類別	意見發表者	建議內容
		法所賦予的任務作為刑事制裁的預先作業，則必須論證申報義務違反的強度與刑事違法相當。這些人其實都是公職人員，反過頭來說，若這些公職人員在公務的處理上有不被信賴的問題，應該是想辦法使其離開現職、調任或透過其他懲戒、懲處的方式處理，但是是否科以刑罰，個人覺得還是有檢討的空間。 …本法的處罰程度確實是非常重。對於很多公務人員說，相較於被處幾十萬或上百萬的罰鍰，他們在意的可能是刊登公報或新聞紙，這是名譽上的問題，錢的部份或許就認了，但被刊登公報就是一輩子的汙點，本法究竟要達到什麼樣的目的，需要施予這樣強硬的手段，這個部份可能未來還有一些檢討、討論的空間。以如此強硬的手段、整個措施又不夠善意，導致很多時候抓到的都是過失的情況，跟當時想要達到陽光政治的基本論調，個人覺得長久以來是有一些出入的，也導致很多申報義務人的反彈。 …個人還是覺得應該要從整個財產申報法的立法目的出發。只要我們確定本法並無意圖要將財產申報的行為當作是刑事作為的開端，很多事情的思考面向就會比較單純。…從這個角度繼續往後談，如果內容有出入，是否在第一次就裁罰？或是通知申報義務人使其有補正機會？我們的目的就是不希望公務員隱匿財產，若真的要從事隱匿行為，…，那是刑法的問題。回過頭來，我們要考量的是，不要將刑法的概念直接在這裡放進來，與陽光法案確立廉正作為的概念混為一談。回過頭討論罰則與行為義務的設計，相對而言就會比較人性化、較符合社會民情的需求。

問題類別	意見發表者	建議內容
	蔡偉逸檢察官	就第二次申報不實是否科予連續處罰或科予刑罰的部份，雖然這是屬於立法政策的問題，但有兩個立法例值得參考。第一，像是建築法第95條所規定，第一次違章建築的強制拆除，若第二次再違法則會被科予刑罰。第二就是我們檢方常遇到的就業服務法，即非法僱用外國人的部份，第一次也是只科予行政罰，但若五年內再犯便科予刑罰。故而，現行法上並不是沒有這樣的情況，這部份大家可能要審酌的是，有沒有必要用到刑罰那麼強的規範方式來做處理。
	陳美伶教授	…申報義務人事實上無法取得配偶的財產資料，進而無從申報，最後還必須受到處罰，這個部份，我認為法務部政風司在執法上可以去考慮，像這種情形是否要給予處罰，申報義務人是否要因家庭破碎而受處罰、這樣的處罰到底有沒有必要？ …執法並無一致的標準。由於政風人員的素質不一，就我所知，有一些政風機關的主任，會協助同仁重新補報，藉以取代最後的裁罰，但有的就不是如此，如此就會變成，在不同的機關服務的同仁會有不公平的現象。 …我認為這個法律基本上是行政罰，何以要用刑罰的直、間接故意來認定這裡故意的概念？這個故意在我認為，只有明知故犯的人才要處罰，其他都不在處罰範圍內。既然是行政罰，法務部作為公職人員財產申報法的主管機關，就可以做統一解釋。法務部如果這麼做，法院就不會有這麼多的案子。

問題類別	意見發表者	建議內容
	張碧琴秘書	…這幾年來受裁罰的同仁多半是因為配偶的關係而受罰，所以我們在辦理宣導時會特別提醒同仁，要先向配偶說明，若配偶未能提供確實之財產資料，未來申報義務人便會有因申報不實而被裁罰的可能。申報義務人若與配偶分居、或有感情不睦的狀態，確有無法申報配偶財產之正當理由，應在備註欄敘明理由，並於受理申報機關（構）進行審質審核時，提出具體事證供審核。
(十) 其他建議	吳永宋法官	…財產申報制度是否有績效考量？受理申報機關就其查核結果不應列入績效敘獎制度。
	黃惠玲檢察官	…當時的政風室主任告訴我，只要能夠裁罰三個成功便可報敘獎，這存在著邏輯上的問題，就檢方而言，也不會因為將三人定罪或將某次長關起來便有敘獎機會。檢方的態度應該是在得知有人違法後，將這件事查出來，並教化犯罪者，若未致犯錯，則是要預防犯罪的發生，而不是以敘獎的心態運作這個制度。政風人員的績效應該不在這種地方，政風人員處理的是違紀的問題，違法的部分由檢察官來做，而是否違紀應該以「期待可能性」加以判斷。

問題類別	意見發表者	建議內容
	陳美伶教授	對於本法，我有幾個基本的理念先提出來。首先，我認為本法有五「要」一「不要」。「五要」是指，第一，「要不脫離陽光法案的本旨」，將本法列為陽光法案的目標為何，何謂陽光，要讓政治清明，必須要掌握真正的意旨。第二，「要符合民情」，要符合整個社會狀態…(與)民眾的期待。第三，「要有可執行性」，個人認為現在出現了很多執行的問題，…，所以在執行上，個人覺得要可行。另外，「要興利」，不要只站在除弊的角度，…，陽光法案要把大家導向一個更好的、興利的部份。第五，我覺得任何法案在研擬的過程中都必須「要做成本效益的評估」，2007年這次修正，我覺得並沒有做好效益的評估，因為改成這樣的結果，增加了那麼多人要申報，監察院因此增加了多少人力？這樣的結果是不是能夠達到陽光的目的？最後，個人覺得這些法案真的「不要陳義過高」，在這些法律裡面，財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、遊說法等等，我個人看起來都覺得陳義過高、不務實。這是我對於財產申報法的基本看法。
	張錫朧科長	…申報完後，個人認為應該加強查核，像我們實際申報完後是以比例進行查核，我們只要能夠在必要、最小範圍之內取得申報資料，針對這些資料也很認真得加以查核，如此的效果較佳。目前抽籤查核的方式，被查核者可能只是很基層的公職人員。反之，將申報焦點擺在真的需要申報的政務人員、民選首長之上，再輔以嚴格的查核制度，如此較為妥適。…現在電腦審計很方便，透過財產總歸戶、財稅、金融、監理系統，政府可以掌握很多資訊，這些資訊透過電腦比對，可將異常之處挑出，並

問題類別	意見發表者	建議內容
		不用耗費很多人力。比對發現異常後，便認真處理，如此會比較精實，而非現在亂槍打鳥的方式，申報義務人範圍過廣，再以隨機抽籤的方式查核。把資源用在真正該讓人民知道的這些人物上面會較為妥適。
	陳明仁專門委員	…就我所知，公職人員財產申報法其實大部份的問題，包括應該申報什麼、解釋的寬廣程度，在法律或法規命令上看不到的，這些部分其實都取決於主管機關的裁量權限及解釋空間。…還是在法律或法規命令裡面，定立出完整的遊戲規則會是比較好的作法。

【附件六】審查會議審查委員意見回覆表

審查委員	編號	審查意見	回應意見
劉委員宗德	01	財產申報實質審查如何定性與定位？是否為行政檢查或行政調查？因研究團隊於報告中較少提及學理中定性或定位之問題，希望能在報告中再加強此部分之論述。	劉教授為行政檢查或行政調查研究的先驅者(法治斌、劉宗德、董保城、洪文玲合著，行政檢查之研究，行政院研考會編印出版，1996年6月)。然此項學理的爭論對於本計畫之執行，尤其是政策建議並無直接關聯，因此割愛。
	02	本法所稱之「公職人員」與其他法制所稱「公務員」及「公務人員」等之關係？可否就本法制定之初何以採用「公職人員」為名等之立法沿革，予以加註補充？	已於關於代表政府或公股之董事或監察人是否為「公職人員」之問題部分，附帶作補充說明。
	03	報告中未見處理指定申報之相關議題，可否補充未有論述之理由及團隊對此制度之見解？	已依建議予補充。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	04	研究方法可否加入1至2個具代表性之行政院訴願決定？如此方能完整了解行政機關心證形成之過程，另亦建議加入1至2個具代表性之最高行政法院判決，若是駁回原處分者亦請分析其理由為何？以求研究內容之完整。	行政院訴願決定部分已作補充說明，至於最高行政法院判決與撤銷原處分判決之理由分析等等，本研究中已有相關論述。
	05	第 2 章國際經驗提到之聯合國反腐敗公約，因我國並非締約國，建議可補充我國如何將其內國法化及內國法化可能性之論述。	我國雖非會員國，馬總統曾表示，可仿照我國處理聯合國「經濟社會文化權利國際公約」及「公民與政治權利國際公約」的模式，將此公約內國法化。
	06	就章節編排部分，因第 2 章為國際經驗，第 3 章為我國法制之介紹，第 4 章至第 7 章為外國法制之介紹，請研究團隊說明如此編排之理由？或是請考慮將第 3 章移至第 7 章，與第 8 章內容連貫之可能？	已經調整章次安排，第2章闡述我國公職人員財產申報法的施行成效及其實施遇到的爭議及困難。第3章至第7章為外國法制之介紹。第8章提出本計畫的對策。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	07	就研究結論部分建議如下： 1.申報義務人範圍，可否納入正在研議中之行政法人與公設財團法人之內容？ 2.代表政府或公股之董事或監察人仍維持現制，則獨立董事如何處理？ 3.申報範圍及於受申報義務人扶養之家屬，如此範圍是否過大或不明確？ 4.因結論建議申報採取「誤差容許制」，請一併建議誤差容許值之比例？ 5.中央選舉委員會將來組織設計係獨立機關，如此作為本法之裁罰機關是否妥適？與其獨立機關之設計有否扞格？可從本法規定受理申報之三個機關來做分析。 6.將公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第10條第1項修正為「…應將正確資料對照表附於原申報表…」之建議，此作為之性質為何？係行政指導或僅為裁罰之理由附記？請確認並補充說明。 7.本法應增列申報義務人於申報前即得提出其確實不知配偶財產之佐證，請受理申報機關確	1. 正在研議中之行政法人與公設財團法人並非委託研究契約一部份，且屬於形成中的政策，故本計畫不擬處理此議題。 2. 獨立董事並非公職人員，不在本計畫處理範圍。 3. 已修改為不及於受申報義務人扶養之家屬。 4. 容許誤差範圍修改為建議授權主管機關訂定法規命令定之。 5. 獨立機關職掌裁罰，並無不妥。此已於報告中回應。 6. 本研究對於公職人員財產申報資料審核及查閱辦法第10條第1項之理解，與實務上之運作有出入，已依實務上之理解作相應修改，此處之修改建議已刪除。 7. 本研究基於「期待可能性」之考慮，已作補充

審查委員	編號	審查意見	回應意見
		認免責之建議，受理機關應不易接受，目前實務亦僅採取予以酌減之作法，故可補充採取何種作法為佳之論述。 8. 至於本法第 12 條第 4 項非二次申報不實刑事制裁之規定，研究團隊有所誤解，故結論中違憲之看法亦請修正。	建議。 8. 本法第12條第4項雖非第二次申報不實之規定，但此一規定確有違憲疑慮，故刪除意見仍予保留。另針對第二次申報不實引進刑事制裁之合憲性問題，已另外加以檢討。
陳委員慈陽	01	本案理論論證稍嫌不足，像是借鏡外國法制之部分，不能單純以外國法有規定，即導出我國法也須制定之結論，希望在論述上能就二國之背景、差異性等等說理進行補充。	本計畫對於本國法課題之檢討與建議，已作多方面考慮，並未單純以外國法有規定即導出我國法也須制定之結論。
	02	本法申報人之範圍為「公職人員」，其核心當然還是公務員，其餘部分人員之判定自然要回歸公務員理論來做探求，惟法制上要採用何種機制之規定？亦希望報告內容能稍作補充。	申報法之規範對象（公職人員）涵蓋甚廣，不限於公務人員，違反申報法上所定義務之制裁主要採行政罰，顯示出公職人員財產申報法制並非單純之公務人員法制。本研究因此不侷限在公務人員法制，而是從憲法框架尋找統一的基礎。在基本權保障之憲政秩序下，公職人員申報義務之賦予必須具有憲法基礎，也須符合法律保留原則與比例原則。對於

審查委員	編號	審查意見	回應意見
			能夠課予所有公職人員申報義務之憲法基礎，本研究從民主法治國家之「距離原則」出發，強調掌理國家事務之人員，都必須在其事務之處理上與私人利益保持距離，也必須保障人民對於其無私處理國家事務之信賴。研究報告中已包含相關之法制上理論建構。
	03	有關本法合憲性之討論，因公務員與一般民眾於基本權之保障仍是有落差的，不能以一般民眾的角度來做論述，所以此部分亦請在報告內作補充。	對於公務員基本權之限制，應與對於一般國民基本權之限制相同，均須合乎憲法第23條之規定。
	04	就實務運作上，希望報告內容能多提及原則性及全面性之案例，另外，裁罰案例整理後多為職等較低之公職人員，高層決策者之案例並不多見，此亦為本案須探討之標的，縱使研究團隊無法解決此一難題，亦應將問題點出，並做出建議。	以申報人未盡詳實查核其財產狀況之義務而認定其有申報不實之間接故意，此乃絕大多數判決所持之見解，相當具有「全面性」。在此一情況下，本研究認為搜尋反面意見之判決，較有其意義。就此，本研究已舉出具代表性之判決。至於裁罰案例多

審查委員	編號	審查意見	回應意見
			為職等較低之公職人員，此似乎並無確切證據。由於高階公職人員須向監察院申報財產，搜尋以監察院為被告機關之判決，民意代表或民選首長受裁罰者，並不在少數。台北高等行政法院99年度簡字第145號、98年度簡字第522號、566號、356號等判決，可供參照。
	05	報告第 75 頁引註 128 提及監察院之性質，惟監察院現已無民意機關之性質，此部分內容亦請再做查證與補充；及報告第 261 頁引註 333 提及刑罰與行政罰之區別多採量的區別說只引洪家殷老師之論著，稍嫌不足，既為通說，自應以行政罰法本身來作說明，此部分亦請補充。	1、 報告第75頁註75之討論脈絡係論及憲法第103條之制定所具有之意義，當時之監察院具有民意機關之性質，並無疑義。至於監察院現已無民意機關之性質，與此處之討論無關。 2、 本研究關於刑罰與行政罰區別之討論已刪除。
管委員高岳	**01**	請說明編頁採用羅馬數字與阿拉伯數字區分之理由何在？	已依審查意見修正。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	02	就章節編排部分建議如下： 1.為求內容連貫，建議將第 3 章移至第 7 章。 2.第 2 章名為國際經驗實為國際研究之經驗，取名國際經驗亦使人誤會，建議修正。 3.第 2 章第 4 節名為各章節概述實為各章節分工，建議修正。 4.第 2 章第 2 節雖為比較法經驗，惟結論多已在此節定論，又於第 8 章出現，邏輯太過跳躍，請研究團隊再行思考更妥適之編排。	1. 已經調整章次安排，第2章闡述我國公職人員財產申報法的施行成效及其實施遇到的爭議及困難。第3章至第7章為外國法制之介紹。第8章提出本計畫的對策。 2. 國際經驗指的是指參考世界銀行公共問責計畫發展出來的「個別的與可操作的治理指標」歸納各國經驗，國際研究成果當然為本文所參考，但亦有本研究計畫獨自的研究架構與成果。為避免誤會，已將第二章名修改為「國際經驗歸納」。 3.
	03	計畫摘要標題二提及侵犯申報人的隱私權，「侵犯」二字用與似太過嚴重，用「影響」二字似較妥適。	為避免誤會，已將侵犯修改為限制。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	04	第 17 頁提到「位高權重」的公務員等語,「位高權重」太過負面，建議修正，另「已發展」的民主國家，似不符我國習慣用語，建議修正為「先進」的民主國家。	已依建議修正。
	05	第 18 頁提到「不過徒法不足以自行」等語，惟貪腐印象指數與本法之制定並無絕對關係,如此導出徒法不足以自行，似稍嫌牽強，第 38 頁亦有相關見解，請一併修正。	第18頁已經刪除有爭議文字。第38頁以經說明貪腐印象指數與公職人員財產申報並無必然關聯。
	06	第 20 頁提到相關判決認為配偶不願配合申報者，應於備註欄註明，即可免除查詢義務等語，惟實務上應尚需提供可供調查之證據,經調查後證實，方可免除查詢義務，故亦請修正相關內容。	已依建議修改。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	07	第 38 頁提到「美國與加拿大亦不要求申報財產資料向大眾公開」等語，似與第 68 頁與第 146 頁之論述有異，請確認後修正相關內容。	第38頁為筆誤，已經依建議修正。
	08	第 82 頁提到珠寶、古董、字畫等亦建議申報取得時間與原因，則此是否有查核困難之問題？	第82頁只是提出疑問,研究結論部分並未建議珠寶、古董、字畫等亦應申報取得時間與原因。
	09	第 107 至 111 頁之相關問題，與導論之內容相類，似重複出現，建議調整。	導論部分屬於問題意識的形成，第二章（原第三章）的摘要部分則為該章節的重點摘要，方便讀者瞭解該章的內容，兩者內容雖有小部分重疊，但功能並不相同。故無須調整。
	10	第 145 頁提到之倫理辦公室「專員」、聯邦政府倫理局「主任」及國會倫里辦公室「特派員」等名稱之翻譯，與我國慣用之翻譯用語有異，請修正；另就申報內容受主管機關、「檢察官」…等內容，請確認該名稱究係檢察官或檢察長。	1. 已依序修正官員、局長及特別委員會。 2. 已確認為檢察長。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	11	第 146 頁提到「接近」申報資料等語，與我國慣用語「申請閱覽」等不同，建議修正。	已修正為申請閱覽。
	12	第 147 頁提到「掮客」等語，因掮客有負面涵意，請斟酌其他翻譯用語，外國法制介紹章節，亦請一併檢視翻譯用語有無不妥。	已修正為經紀人。
	13	第 245 頁提到代表政府或公股之董事或監察人是否仍需納入申報義務人範圍，其實適用本法最根本之問題，即是否為「公職人員」，代表政府或公股之董事或監察人如要適用本法即須為公職人員，否則即不應有本法之適用，惟如認其職位有申報財產之必要，應於個別法令另作特別規定，故請研究團隊就此結論再予斟酌。	關於代表政府或公股出任私法人之董事或監察人是否為「公職人員」之問題，已作補充說明。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
	14	第 261 頁提到第二次申報不實科以刑罰之問題，除有誤解本法第 12 條第 4 項規定內容外，採取量的區別說，恐有科以刑罰之可能，惟目前政策上皆是採取將行政不法除罪化之立場，如此似不宜採量的區別說，應採質的區別說為宜，建議修正。	已依審查意見修改。
	15	就結論部分建議如下： 1.研究團隊認申報財產應納入受撫養之家屬，其詳細範圍請研究團隊補充說明。 2.就結論部分，研究團隊簡易申報採誤差容許制，是否會造成富者可誤差多，貧者可誤差少之情形，請研究團隊詳予說明。 3.研究團隊認裁罰機關仍維持現制與受理機關合一，惟如此有無違反權力分立原則？請研究團隊再予斟酌。	1. 納入受扶養家屬之意見已刪除。 2. 關於容許誤差之範圍，本研究建議授權主管機關發佈法規命令定之。主管機關可依實務運作之狀況，對於容許誤差所帶來的差異加以調整。 3. 此一違反權力分立之質疑，事實上是質疑整個行政罰制度。此非本計畫所能處理。 4. 關於強制信託，已作補充說明。

審查委員	編號	審查意見	回應意見
		4.就結論部分，研究團隊於報告中亦有提及盲目信託其實不盲目，惟為何於結論卻建議採取盲目信託？又盲目信託之受託人可任意處分信託人（即申報人及其配偶、未成年子女）之財產，與憲法保障財產權之意旨有無違背，是否妥當？請研究團隊再補充說明。	
喻委員肇基	**01**	第 266 頁提及公營事業正副首長是否有強制信託的必要？強制信託原係為針對高位階具有決策權之公職人員而設，惟公營事業總、分支機構正副首長並非均屬職等高階之人員，與考試委員、大法官等皆無法等量齊觀，其須強制信託是否不甚合理？	已作補充說明。

【附件七】研考會審查意見回覆表

審查單位	編號	審查意見	回應意見
行政院研究發展考核委員會	01	本研究旨在藉由比較法、國際建議原則以及實務經驗的反思，分析公職人員財產申報法實務問題，並研提未來修法建議。目前已蒐集分析美國、香港、相關國際組織公約，以及我國公職人員財產申報制度，並透過 2 場次專家學者座談蒐集相關資料，整體而言尚符合本案預期目的。	感謝研考會對本研究計畫的肯定。
	02	在相關理論分析方面，文獻分析架構與內容似難提供後續章節分析之用，建議調整文獻分析架構，或增加相關國際組織對於公職人員財產申報制度研究之背景，以增加報告整體性。	本計畫在理論分析上，說明藉由世界銀行推行的良善治理定位財產申報制度的功能，參考世界銀行公共問責計畫發展出來的「個別的與可操作的治理指標」，發展出比較法的參考架構，不僅作為歸納整理各國經驗的基礎（尤其是標竿國家），更進一步發展為本國法制立法建議的指標。

審查單位	編號	審查意見	回應意見
	03	在我國施行成效方面，目前僅針對我國公職人員財產申報制度簡介，未針對相關案例或法院判決做類型整理，無法凸顯實務上難題，建議研究團隊可補充相關案例類型化整理，以增加第三章第三節所提各項實務問題之合理性。	第三節所提課題，並非都與法院裁判之內容有關。關於實務上所面臨問題，已於第二節作裁判分析與整理。
	04	另有關我國施行成效相關問題分析，僅簡略以數個課題作分析與討論，在各項爭議討論的分析，缺乏科學化的數據，且尚未將焦點座談結果做有效利用，建議應增加施行成效評估之客觀數據，以及有效分析兩場學者專家座談會之結果，以增加座談會資料之參考價值。	焦點座談之意見，已於各相關問題之討論中予以參考。
	05	有關研究報告之格式，請依據「法務部委託研究計畫作業規定 」進行修正。	已依審查意見修正。

【附件八】法務部審查意見回覆表

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
1		全文				
01	1-1	文字	各章節	「法律授權已進行有意義的控管」、「申報義務地遵守」、「生活於其收入不相符合」、「申報後之將刊登…」、「2007年實申報」、「法律明確性上」、「公務員投資申報制度是該配合該利益衝突…」、「公務員所屬的局」「所或利益」、「以免會獲得真實或…」、「申報人義務人」等。	已依建議修正。	各章節一併修正，全文請確實校正錯漏字、贅字及標點符號。(並請參考法律統一用字表)
2		計畫摘要				
02	2-1	XI	第三段落第三點	擬設立的廉政「公」署請修改為廉政署。	已依建議修正。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
03	**2-2**	XII	第二段落第四點	廢止申報法關於第二次申報不實課以刑事制裁規定之建議，係對公職人員財產申報法之規定有所誤解，該法現行規定中並無第二次申報不實課以刑罰之規定，故應就公職人員財產申報法是否應加入二次申報不實入罪化之規定為建議方向。	申報法第12條第4項確有違憲疑義，仍予保留。至於是否引進對於第二次申報不實者之刑事制裁問題，已另加以檢討。	
3		**第一章　導論**				
04	**3-1**	P17	第一節第一段落「防止公職人員有利害衝突…」	請統一用語為「利益衝突」。	已依建議修正。	
05	**3-2**	P18	第一段落「1993年制定公職人員財產申報」與「公職人員財產申報在2007年…」	應修正為公職人員財產申報「法」。	已依建議修正。	
06	**3-3**	P18	第一段落「正在研議中的還有政黨法、遊說法…」。	前文中述及2007年通過遊說法，此又說遊說法正在研議中，請修改為正確資料。	已依建議修正。	
07	**3-4**	P18	第二段落「2007年修正之條	請確認公職人員財產申報法修正施行迄今	已依建議修正。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
			文亦施行將屆1年」	時間。		
08	**3-5**	P19	第一段落與第二段落	提及之再行修正內容並不相同，請分用不同標號予以區分。	已依建議修正。	
09	**3-6**	P20	第二段落	現金、珠寶、古董、字畫於修法前本即屬其他具有相當價值之財產而需要申報，修法新增應屬「明定」而非新增。	已依建議修正。	
10	**3-7**	P22	第二節「此外財產公布對於公務人員配偶…」	請統一用語為公職人員。	已依建議修正。	
11	**3-8**	P31	第一段落「尤其是Global Integrity…」	請翻譯中文名稱。	已依建議修正。	
12	**3-9**	P31	第一段落「其中也包括台灣的公職人員…」	請修改為「我國」的公職人員財產申報法。	已依建議修正。	
13	**3-10**	P39	第四節第一段落	括號內主要由劉如慧教授執筆之內容，建議可以加註方式表示。	已依建議修正。	
4		**第二章　國際經驗**				
14	**4-1**	P43	第二段落「…對於反貪污公	請統一用語為反腐敗公約。	已依建議修正。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
			約的技術指導說明」			
15	**4-2**	P58	二、倘若公務員未能及時申報…以下第一段落	「若要正當理由…將馬上復職」語意不明，請修正。	已依建議修正。	
16	**4-3**	P63	柒、申報資訊公開以下第二段落	「採取大眾公開的國家貪污程度比較低…非常顯著」語意不明請修正，並就此部分舉實例說明。	國際透明組織的研究乃統計關聯報告，無須指出實例。為避免誤解，已依建議修正敘述方式。	
17	**4-4**	P66	捌、強制信託以下第一段落	「OECD」請修正為中文譯名。	已依建議修正。	
18	**4-5**	P67	第二段落	細分利益衝突部分內容，請統一格式採用數字標號。	已依建議修正。	
19	**4-6**	P70	第一段落	「一共購入了兩個單位」語意不明，請修正。	已依建議修正。	
5		**第三章　我國公職人員財產申報制度**				
20	**5-1**	格式	各節	P79第一段落及一、何種範疇之公務員…以下第一段落，P96-97第二段落，P102伍、違反之處罰以下第一段落，P106六、違反之處罰(一)處罰原因，P107七、申報資訊公	已依建議修正。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
				開(二)取得方式，P109(三)實務上之心發展及(一)關於指定申報制度等，分點部分請統一格式採用數字標號。		
21	**5-2**	P91-94	第二節表1、表2、表3及表4之統計數據。	請更新至最新資料。	已予更新。	
22	**5-3**	P101	肆、申報程序以下提及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第10條之規定部分。	本段論述提及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第10條第3項之規定似有誤解，本項規定申報人發現同條第1項通知有錯誤之更正，係更正受理單位查詢之錯誤，與文中所述申報人更正其申報資料之錯誤非屬一事，與承辦人員主觀意識更無關聯，且不影響審議時故意與否之認定，故建議修正此段敘述。	已依審查意見修改。	
23	**5-4**	P106	2.實質審核部分	該段內容係引自「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第10條內容，惟實務上實質審核給予申報人陳述基會係依據同辦法第8條之規定，故請修正。	已依審查意見修改。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
6		第四章　美國公職人員財產申報法				
24	6-1	P123	四、省或地方層級的公務人員是否適用相同的財產申報法律以下段落	文中使用「本法」表示美國政府倫理法，亦使人誤解，建議修正。	已依建議修正。	
25	6-2	P146	第一段落	「應被保留六年對大眾公開」請修正為數字。	已依建議修正。	
7		第六章　香港公職人員財產申報法				
26	7-1	文字	各節	請將部分不合我國語言習慣之用語予以修改： 1. P184在一般許可範圍內接受受限制利益的情況表格部分，私交友好部分之限制中，提到之特別場合舉例之「生辰」。 2. P187該員須將禮物和有關資料，例如：禮物的性質和「估值」…。 3. P188私人利益包括…所屬「會社」以及有所「欠負」…	已依建議修正。	各節均適用，請一併修改。

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
				4. P189既要保障公務員的私人投資和「私隱權」。 5. P197以下如：給予該議員或其配偶的「實惠」或「實利」及…組織或人士所收受的款項、「實惠」或「實利」等相關用語。 6. P197…該公司或團體的股份的「實益權益」。 7. P199飛利浦品牌「燈膽」…及…代理其約五成「慳電膽」牌子。 8. P202研究議員個人利益登記冊的編製、備存、「取覽」。		
8		**第七章　新加坡公職人員財產申報法**				
27	**8-1**	P228	(二)部長須申報部分。	編號2部分內容不完整請修正。	原內容完整，為避免誤解，將編號2句尾「以及」二字刪除。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
28	**8-2**	P229	2部長也可以接受董事或其他職位部分	編號(a)部分內容不完整請修正。	原內容完整，為避免誤解，將編號(a)句尾「或」字刪除。	
9		**第八章　檢討與建議**				
29	**9-1**	P245	二、代表政府或公股出任私法人的董事或監察人	與前後標題格式不符，請修正。	已依審查意見修改。	
30	**9-2**	P254	第一段落「申報義務人將必須面對新的<u>溝通對手</u>…」	「溝通對手」一詞，請修正為常用語。	已依審查意見修改。	
31	**9-3**	P255	第二段落提及「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」第10條之規定部分。	如前述此條文之更正與公職人員財產申報法第12條所稱之補正，並無關聯，請修正此部分內容。	已依審查意見修改。	
32	**9-4**	P261	三、於第二次申報不實，科以刑罰之合憲性。	此段論述皆圍繞公職人員財產申報法第12條第4項規定評論，惟第12條第4項規定並非第二次申報不實課以刑事制裁之規定，該法目前並無第二次申報不實課以刑事制裁之規定，故請修正本段內容。 另「公職人員第二次申報不實是否須入罪	公職人員財產申報法第12條第4項確有違憲疑慮，此部分之檢討予以保留。 「公職人員第二次申報不實是否須入罪化」問題，已另作分析說明。	

編號		頁次	期中報告需修正摘述	修正意見及建議	回應意見	備註
				化」為本研究案重要議題，建議增加論述篇幅，並參酌各國立法例、法律原理原則分析之。		
33	**9-5**	P268-273	貳、政策建議與立法策略段落。	建議中提及修改及廢止條文部分，請修正為正式用語「修正」與「刪除」。	已依審查意見修改。	
10		**附件**				
34	**10-4**	P291	列席人員部分	請修改職稱為科員。	已依建議修正。	