

公務員服務法
「旋轉門條款」規範內容之研究

委託單位：考試院

研究單位：開南大學公共事務管理學系

中華民國 96 年 12 月

公務員服務法

「旋轉門條款」規範內容之研究

計畫主持人：柯三吉 博士

協同主持人：劉宜君 博士

曹瑞泰 博士

張惠堂 博士

研究助理：廖婕吟 研究生

潘湘婷 小姐

委託單位：考試院

研究單位：開南大學公共事務管理學系

中 華 民 國 96 年 12 月

本報告內容係研究單位之觀點，不代表委託單位之意見

目錄

第一章 緒論	1
第一節 研究主旨.....	1
第二節 研究目標及內容.....	2
第三節 研究方法.....	3
第四節 研究限制.....	3
第五節 研究過程.....	4
第二章 文獻探討與理論分析	5
第一節 國內相關文獻探討.....	5
第二節 旋轉門條款與憲法工作權之理論分析.....	8
第三章 旋轉門條款之執行現況和問題	19
第一節 執行現況.....	19
第二節 執行問題.....	29
第四章 世界各主要國家公務員法規中的旋轉門條款規定 內容	35
第一節 美國.....	35
第二節 英國.....	42
第三節 加拿大.....	46

第四節 日本.....	49
第五節 新加坡.....	56
第六節 德國.....	57
第七節 小結.....	60
 第五章 公務員轉門條款與我國憲法上工作權保障間衡平 問題之論證分析.....	 64
第一節 公務員旋轉門相關法規之規定.....	64
第二節 國內學者專家、企業人士與相關政府官員.....	65
之意見分析.....	65
第三節 綜合分析.....	73
 第六章 結論與建議.....	 82
第一節 結論.....	82
第二節 建議.....	85
 參考書目-----	 87

圖表目次

圖一 研究流程圖	4
表一 德國聯邦憲法法院職業選擇合憲三階段說	14
表二 公務員服務法第 14 條之 1 擬議修正版本一覽表.....	21
表三 我國旋轉門條款相關法律之限制方式、年限與限制一覽表..	24
表四 違反旋轉門條款之司法個案或疑似案例彙整表.....	26
表五 立法委員對於旋轉門條款之質詢意見表	34
表六 美國旋轉門條款相關規定之整理	41
表七 人事院認可公務員轉任營利事業年度件數表.....	52
表八 部會認可公務員轉任營利事業件數表	53
表九 世界主要國家旋轉門規範概況比較一覽表.....	61
表十 本研究座談會辦理情形一覽表	66
表十一 座談會意見一覽表	69

第一章 緒論

第一節 研究主旨

1993 年間曾有公賣局高層官員轉任美國菸酒公司、電信局局長退休後轉任美國 AT&T 在台分公司，以及尹清楓命案所引發官商勾結弊端等等公務員離職或退休後所產生的問題，導致國家利益蒙受重大損失，社會輿論譁然。有鑒於此，立法院程建人、林濁水等委員乃主動提案修正公務員服務法，於 1996 年初，增訂公務員服務法第 14 條之 1，規定公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，即所謂之「旋轉門條款」(revolving door)。並增訂該法第 22 條之 1 的刑事罰規定：離職公務員違反本法第 14 條之 1 者，處兩年以下有期徒刑，得併科新台幣 100 萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。此項立法旨在防止公務員與營利事業間形成利益輸送網路，強化我國公務員之行政倫理與服務規範。

惟該法修增訂「旋轉門條款」實施以來，學者、專家、產業界、輿論以及公務員等，議論甚多，褒貶不一，但負面評價大於正面。無可否認地，由於該條文是採刑事罰，應可防堵公務員對於與其職務直接相關的營利事業，進行利益輸送，「旋轉門條款」的訂定實有其必要性。然而這十年間，該條款的實施，卻發現諸多爭議之處：

- 一、由於該條款用語和內涵(如職務直接相關)，運用不確定法律概念中之規範概念，又涉及刑責，加上法院審判上的主觀因素和個案判斷，乃易滋紛端，這幾年來已出現若干適用爭議之案例。
- 二、雖有公法學者認為該條款無違憲之虞，但亦有公法學者指出，我國憲法第 15 條規定人民之工作權應予保障，在工作權的定位上固有多說，但保障範圍應涵蓋人民選擇職業及執業之自由。因此，旋轉門條款是否侵害憲法第 15 條規定之工作權保障範圍？是否符合憲法第 23 條以法律限制之比例原則和第 7 條之平等原則？
- 三、進言之，同屬公務員服務倫理法制之「公職人員利益衝突迴

避法」，且是限制現職公務人員之倫理行為，在罰則上尚採取行政罰，但旋轉門條款則採刑事罰，似與現行刑事政策之發展趨勢有所不合；而自 1990 年代起，世界各國所推動的政府改造運動，強調產官學人才交流，似亦造成晉用上的問題，而亦涉及憲法上工作權保障職業自由之核心概念問題。

準此，社會各界雖認為該條款有其必要性，但亦紛紛主張該條款應作修正，以符時代環境發展之需要。有主張將現行職務禁止條款改為特定行為之禁止，有主張應改採事前審查許可制，有主張先處以行政罰，再繼以刑事罰，有的更主張刪除該條款。基於這些議論，考試院在經與各界研商後，乃於 2002 年 7 月 5 日函送立法院，將該條款由「特定職務」禁止方式，修正為「特定行為」禁止方式。惟 2003 年 5 月 14 日立法院進行審查時，立法委員羅文嘉、黃德福等認為考試院修正版，採特定行為之禁止失之寬鬆，不符旋轉門精神，不予採納，主張仍以現行條款為本，並增列職務範圍，似愈修愈嚴苛，更不符比例原則。後經考試院主張暫時保留，而未能於立法院第五屆立法委員任期屆滿前完成審議。依立法院職權行使法第 13 條屆期不予續審規定，考試院再於 2005 年 10 月 3 日函請立法院審議，考試院修正後的條文規定：公務員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。

綜合上述種種問題，本研究主旨擬就公務員服務法「旋轉門條款」規定，與我國憲法對人民工作權保障的衡平問題，進行深入探討。

第二節 研究目標及內容

基於上述研究主旨和背景，本研究目標旨在探討公務員服務法「旋轉門條款」規定與我國憲法第 15 條對人民工作權保障的衡平問題。準此，在研究內容上應涵蓋如下：

- 一、探討「旋轉門條款」實施以來之現況和所產生的問題。
- 二、研究「旋轉門條款」之立法背景、規範內涵及相關理論。
- 三、探討我國憲法第 15 條所規定工作權之定位和內涵。

- 四、蒐集研究並比較分析美國、加拿大、日本、英國、德國和新加坡等主要國家公務員法規中的「旋轉門條款」內容。
- 五、進行我國「公務員旋轉門條款」規定與我國憲法上工作權保障間衡平問題之論證分析，並提出具體建議。

第三節 研究方法

針對上述研究內容，本研究將採行下列研究方法：

- 一、文獻分析法：蒐集和分析國內對於公務員服務法旋轉門條款和憲法工作權相關文獻及理論研究，以進行靜態的論證分析。
- 二、比較研究法：蒐集(包括透過國際網路)和分析上述各主要國家的公務員相關法規，研究其「旋轉門條款」的規定內容，以作為本研究的政策論證參考。
- 三、腦力激盪法：透過本研究小組與定期或不定期討論，以探討相關問題和結論。
- 四、焦點團體座談：透過本研究小組與相關機關官員、專家和學者等焦點團體的座談分析，獲取各方論點，惟為使本研究更為周延亦一併將引用現有文獻中學者專家的觀點作為次級資料，以作為本研究政策論證之重要參考。

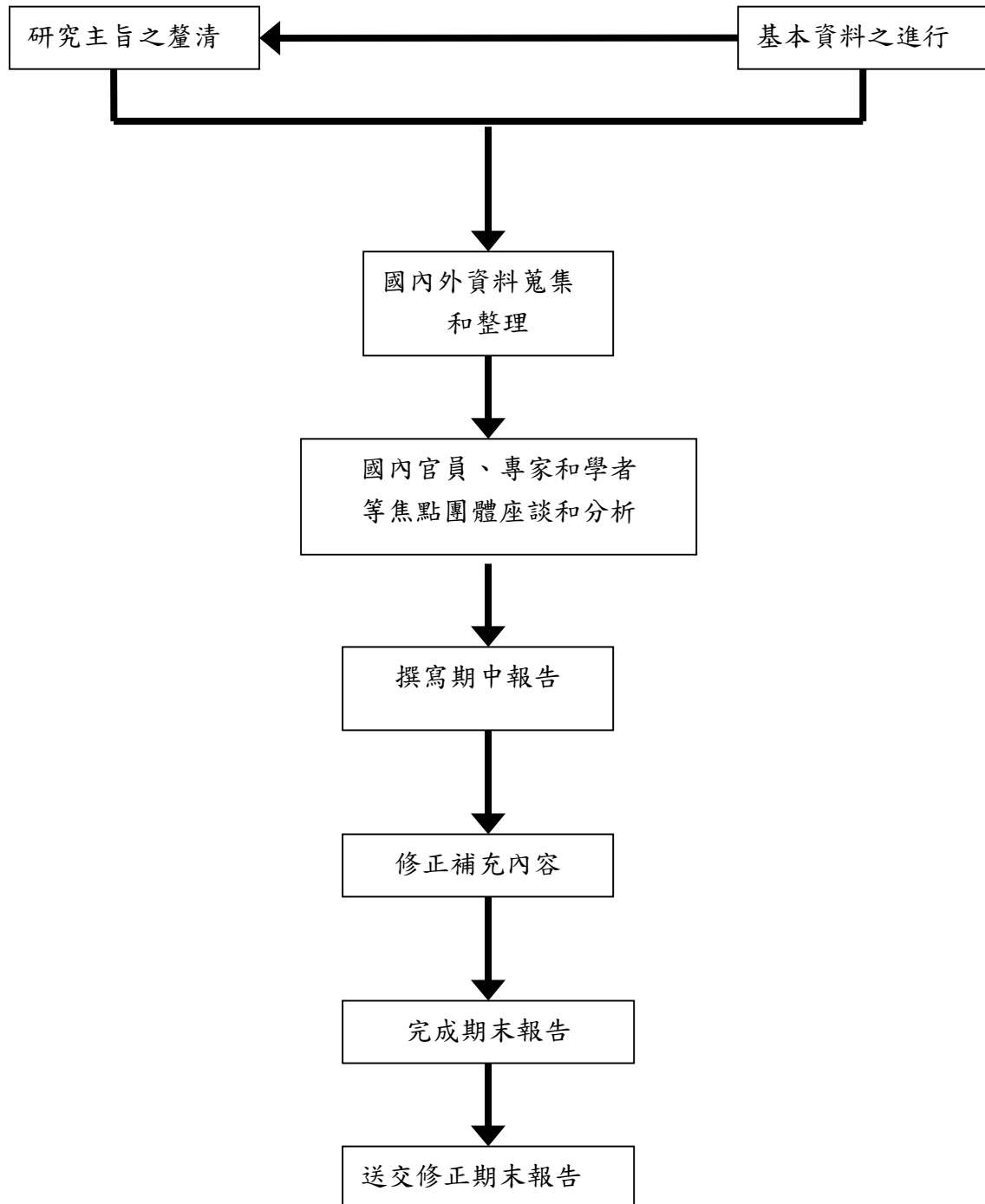
第四節 研究限制

本研究基於主題上和資源上的限制，在研究過程確有如下困難：

- 一、本研究主題是論述憲法工作權與旋轉門條款間的衡平問題，而國內關於憲法著作中對工作權的探討，實屬不多，再者，本研究對於司法院大法官會議解釋完全尊重和接受，因此，如有不同意見，實屬本研究主觀的觀點。
- 二、本研究由於資源上的限制，日本案例雖因撰寫人曹瑞泰教授趁赴日之便，而有第一手資料，其餘各國則皆為次級資料，無論在立法背景和執行問題探討上皆難以深入。

第五節 研究過程

本研究過程如圖一。首先，從研究主題、問題與範圍之釐清開始，並建立研究對象的基本資料；其次，透過相關文獻整理進行國內、外資料的蒐集與分析；再者，透過座談會方式蒐集國內外有關旋轉門規範與執行問題的相關資料；最後提出研究結論與政策建議。



圖一 研究流程圖

第二章 文獻探討與理論分析

第一節 國內相關文獻探討

本節擬從文獻探討分析不同角度對於公務員服務法旋轉門規定的看法。我國公務員服務法關於旋轉門條款的規定，係自 1996 年 1 月施行。當時立法背景是因中美菸酒貿易談判、尹清楓命案等特殊案件，暴露出公務人員利益輸送的缺口，因而訂定該條款，俾杜絕日後類似情事發生。有關旋轉門條款的規定，除了公務員服務法的規定外，類似的規範如：「政府採購法」第 15 條第 1 項規定：「機關承辦、監辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。」「律師法」第 37 條之 1 亦規定，「司法人員自離職之日起三年內，不得在其離職前三年內曾任職務之法院或檢察署執行律師職務。」

由於旋轉門條款涉及公共政策、行政管理、公法原理原則、實務檢視及政策利害關係人的感受等面向，國內已累積一些相關研究。

首先是從國外的經驗加以探討我國規定的合宜性。學者專家從全球化衝擊的觀點，認為各國政府的治理能力遭遇到挑戰，有必要針對文官體制進行改革。部分學者建議可以比照外國政府放寬旋轉門條款的方式，例如根據離職時擔任職務性質與高低，禁止一定期間內有特定行為的限制方式，例如不得代表非政府部門企業或組織，向原服務機關或政府文官進行直接或間接接觸或遊說等(孫本初，2004)。

其次是從各相關法規的競合觀點討論旋轉門條款。劉定基(2000)從公務員服務法、政府採購法與政務人員法、遊說法等相關草案分析公務員離職後利益迴避的義務。研究從美國相關法制的規定可知離職公務員工作權的保障與廉能政府形象的建立之間並不是零和選擇。例如美國立法原則是從各種利益權衡出發，就公務員離職後之「行為」加以限制的立法方式，已大幅降低相關規定可能招致之違憲批評。其研究建議行政、考試兩院能從一定行為禁止之立法模式做進一步研析，並整合相關法律(如政務人員法、公務人員基準法、遊說法)。其他如周錦龍(2001)、賴露茜(2002)針對公務人員利益迴避法律問題、兼職問題與案例進行分析。另外，也有針對是否違反工作權做討論，

部分學者認為沒有違反，其觀點是從該條款的立法精神，即民意代表基於維持社會秩序及增進公共利益考慮下法律必要的限制，與憲法 23 條規定的立意不衝突，所以基本上是沒有違反工作權的問題，而且該條文只是限制到離職公務人員不能到某些營利事業擔任某些職務因應性的規範。

再者，亦有針對特定職業的旋轉門關係進行研究。林嬋娟、鄭文宜(2007)針對審計人員旋轉門關係與盈餘品質關聯性進行研究，指出 2001 年美國安隆(Enron)案的爆發，不只突顯非審計公費損及獨立性的疑慮，因安隆公司有部分高階主管係安達信會計師事務所的查帳人員。這些高階主管離開事務所後，加入客戶的經營團隊，擔任財務或會計主管職務，形成旋轉門關係。「旋轉門關係」也是一個被認為危害獨立性的因素，為減少投資人的疑慮，美國國會在 2002 年 7 月通過沙氏法(Sarbanes-Oxley Act)。沙氏法第 206 條「旋轉門條款」規定：若審計人員自會計師事務所離職一年內，擔任其查核企業的執行長、財務長或會計長，及其他相當的職務，則該會計師事務所不得對該企業提供審計服務。

其他如傅美惠分析離職警察人員突破旋轉門條款限制之可行性。她針對近年警察人員離職退休年輕化之趨勢，加以警察人員受過嚴格之教育訓練，品德、操守、能力、經驗、忠誠度均佳，若能視退休警察人員為重要民間力量之一環，導引離職退休之警察人員轉任保全業從業人員，投入協助政府維護治安之工作，對健全保全業之輔導與管理將有所助益，不但有助於警察組織之新陳代謝，對保全業亦可注入新血，讓保全業與警察退撫制度能適度銜接，輔導優秀之退休警察人員轉任保全業，對保全業本身及治安維護將會有極大助益。她參考德國聯邦公務員法第 69 條第 a 款之規定，原則上禁止公務員離職後再就業，但例外情形採取「事前許可制」，增訂除外之規定，即向離職前之主管機關報備許可者，即不受限制。研究建議我國公務員服務法第 14 條之 1 及銓敘部所提修正意見，兩者均採「事後追懲制」，由於對公務員離職後就業限制(旋轉門條款)，涉及對退休警察人員工作權之嚴重剝奪與限制，為符合法治國家憲法保障人民工作權之法理，國家干預人民之工作權必須有實質之正當性，且符合憲法第 23

條所要求之目的正當性、手段必要性、限制妥當性，憲法所保障之基本人權，包括工作權是可以限制，但不能被剝奪。為避免因為「不必要」或「逾越必要程度」之限制，採取「事後追懲制」不免讓離職公務員再就業多分恐懼不安及不確定感，退休警察人員轉任保全業建議採取「事前許可制」較明確妥適。同時建議銓敘部先明確規範公務員服務第 14 條之 1 規定的「與職務直接相關」適用之職務範圍，讓離職或退休之公務人員可立即分辨何者應為、何者不應為、何者可為、何者不可為，以免動輒得咎，動輒觸法。同時也建議公務員服務法第十四條之一規定旋轉門條款之限制，保全業有排除其適用之必要(2005：249、255-256)。其他如黃麗菁(2002)是建議針對離任政府首長及離任政府高級人員進行的活動所做的限制。

比較特殊的是陳克允(2002、2003)以問卷調查從事實證研究及深度訪談進行研究。問卷調查部分係以立意取樣方式，研究對象包括中央三級以上機關、直轄市二級以上機關及縣市政府之人事主管，共計 436 位，回收 278 份，回收率 63.7%。調查結果顯示約 95%之受訪者了解旋轉門條款內容與精神；約 75%的受訪者認為現行旋轉門條款對簡任或相當簡任以上之公務員影響最大；84%的受訪者表示旋轉門條款有制定之必要；惟 44%的受訪者雖認為現行旋轉門條款可以達到防止利益輸送的目的，但也有約 40%的受訪者表示不同意。調查顯示有泰半的受訪者認為現行旋轉門條款所定「離職後三年內」，其年限規定是合理的；有三成主張修正縮短為二年，亦有近二成的受訪者主張延長為五年。受訪者贊同採行為之限制制度者較多，其次為採許可制。針對「現行旋轉門條款所定『與其離職前五年內』，其年限規定是合理的。」的問題，調查結果顯示，約四成三的受訪者認為現行年限規定是合理的，但也有約四成的受訪者認為不合理。主張年限縮短為三年者人數最多，約佔填答者 68%。調查顯示，現行旋轉門條款是否違反憲法第十五條對人民工作權之保障，受訪者之意見正反各半，此項疑義有待大法官解釋。同時也認為現行旋轉門條款中「與職務直接相關」的限制，規定不合理，難以落實。該研究另外深度訪談許濱松教授認為職務禁止有缺失，行為禁止也有許多問題。因為社會傳統文化要禁止或避免關說，是很難的事，公務員服務法本來就有禁止關

說，可是多年來成效有限。至於採許可制，對公務員離職後就業之保障，似乎比較合理。因此，由於立法技術有欠周延合理，再加上主管機關對於罪刑法定主義的實踐，對適用範圍不得不做限縮解釋，導致掌有決策權的政務官不受該條款管制，發生漏洞，無法落實立法目的，使得旋轉門條款的「可行性」相當低，有必要儘速修正。研究建議就合憲性方面由大法官會議作成解釋。有關迴避年限的規定應參考英美國家立法例，依照公務員離職前所擔任職務之性質、重要性、安全性、機密性，以及職務高低做不同標準細緻的規範，不應像目前旋轉門條款一體適用，缺乏合理性及周延性(2003：5-10、16-17、28)。

綜合言之，該條款實施以來，社會各界有正面與負面的意見，惟負面意見的評價多於正面意見。其中正面意見評價，多是針對立法目的著眼，認為此一規範可以防止公務員在職期間進行利益輸送，做出不當決定；或是為離職或退休日後預謀出路，做出有損公務人員操守的行為，甚至影響國家利益；或是認為此一規範可以展現政府防貪的決心，增加民眾對於政府的信任(陳克允，2003：32)。至於處理方式，普遍認為有必要放寬或是調整規定，或是建立針對不同職等、重要性、業務性質等公務人員的規範，或是認為可以採取事前審核制度，而不是嚴格的禁止與處罰。

第二節 旋轉門條款與憲法工作權之理論分析

一、旋轉門條款之理論分析

根據 Gerald Garvey (1997：239-244) 的觀點，旋轉門理論應可溯自「私企業和公部門」界限 (the Private-Public Boundary) 之發展過程，其理論基礎則因時代環境和民眾對政府角色和公私部門責任認知而有所差異。1960 和 1970 年代美國政府之主要施政目標莫不致力於社會公平 (social equity) 和民權運動 (the civil rights movement) 之實現。公部門的功能要在實現工具主義的理論，即政府可適當地和成功地為民眾作什麼？ (What government may properly and successfully do)。換言之，政府功能和私企業運作是敵對關係 (adversarial system)，政府角色往往是紛爭解決之裁判者

(adjudicative dispute resolution)，尤其是美國聯邦政府各種獨立管制委員會 (the independent regulator commissions) 的創設，更幾乎是扮演準司法的角色和功能，結果是繁瑣行政法規和程序之運用，及資訊交易成本之增加，造成政府效能日益低落，民眾對政府不信任感與日俱增。1980 年代以來新公共管理 (the New Public Management) 理論所揭櫫之企業型政府乃因應而生，其政策工具諸如委託經營、去管制化、行政法人及民營化等等，乃改變上述公私部門之界限關係，由敵對關係轉為合作關係 (cooperative imagery)。

然而，美國公私部門合作關係的發展，並未完全否定既有的敵對關係，而是指透過「非正式組織」(informal organizations)，使美國的公私部門彼此透過資訊交流和談判過程，建立兩者間的運作規則，藉以建立政策議程和解決政策問題。非正式組織在建構公私部門間的界限，應可從鐵三角 (iron triangle)，社區權力結構 (community power structure) 和議題網絡 (issue network) 等三個面向來探討。如眾所皆知，所謂鐵三角是指美國行政部門、國會議員 (各委員會) 和企業之間的緊密結合，而企業界運用各種管道影響行政部門，往往是在犧牲公眾利益的情況下，使企業界獲取最大的利益。而社區權力結構是指非正式團體 (大多是企業界) 掌控州和地方政府的治理過程，企業界和重要的政策利害關係人往往在政府決策過程，運用非正式的影響力使政府的公共決策達成有利其目標與價值的共識。

至於議題網絡理論的主要意涵是，Garvey 引述 Hugh Heclo 的觀點，認為前述兩種理論面向都太著重少數核心參與者為達其直接的經濟利益以控制公共計畫和政策方案，議題網絡理論強調參與者在公私部門間的網絡進出 (move in and out of the networks)，不一定是某個參與者能控制某一政策方案，而可能是參與者知性或恩情的承諾。此一概念旨在主張各方參與者將其自我利益的資訊導入各項政策制定過程中，以尋求公私部門間的共識。因此議題網絡是非正式組織在某一政策領域中，透過資訊交流相互間以其利害關係形成聯盟、互動和議價過程，並發展出某些彼此可接受的規則，在捨得之間達成妥協以降低交易成本。

這些議題網絡參與者的運作，可有定期的正式會議、各項研討

會、智庫的研究論壇、國會的公聽會以及各式各樣的不定時聚會等等方式，進行公私部門間的資訊交換（trading information）。然而最重要的議題網絡機制就是「工作轉換」（job switching）。一位政府官員在政府工作多年後，帶著其所熟知的技術知識（know-how）轉至私企業或財團法人工作，而新的工作環境中仍可協助這些企業和財團法人如何去應付其在政府任職期間的法令規章和貢獻技術，這項工作轉換當然也可是政府部門主動引進私部門的專才來協助政府政策的制定，這兩者間的「進出僱用型態」（the in-and-out employment pattern）乃即所謂的旋轉門移動（moving through the revolving door）。

綜之，這種旋轉門移動現象是在非正式組織系絡中，資訊交換和互動的行政過程，這可能是對行政過程複雜性、分工專業化的自然反應，政府藉此降低交易成本以獲取企業部門的專才和資訊，企業部門亦可藉此移動現象，獲取其長期的自我利益。然而，此一議題網絡管道乃因而窄化政府決策者的價值思考，形成決策的狹隘主義（parochialism）。

就美國公共行政的實務面來說，長期以來，旋轉門現象乃造成公務員離職前的利益迴避和離職後的利益衝突問題，私部門專才進入政府部門在返回企業界亦產生利益衝突的風險困境。然而，這種雙元性的治理（hybrid governance）卻可促進政府的效能和服務品質。在利弊互見和尊重公務員職業選擇自由之考量，美國政府（其他先進國家亦然）一直無意關閉此旋轉們的移動，而只進行各種相關旋轉門法規和政府倫理的規範，以減少各級公務員的不當倫理行為。

然有論者亦不斷質疑，世界各先進國家的這些旋轉門規範法規與各國憲法所規定的工作權是否產生競合或侵害工作權核心之保障範圍？是否符合比例原則或平等原則？這乃須從憲法規定工作權的定位和性質上來探討。

二、工作權之定位和性質分析

在國內憲法相關著作中，對於工作權論述比較完整者應為林紀東的「中華民國憲法逐條釋義」（第一冊）（1993：243-249）。林氏首將工作權界定為：工作權者，人民於失業之際，請求國家予以適當就業機會，以維持其生存之權利也。復列述對於工作權之性質可有四種學

說，第一為自由權說，謂人民有選擇工作之自由，政府不得加以侵害，如依此說工作權為消極的排除國家對於工作自由之侵害，或國家不得限制人民為某種工作之權利，此即十八九世紀憲法所稱之職業自由。第二為自由權兼受益權說，林氏引用謝瀛洲的觀點，謂人民在社會上，得選擇認為與其身分才智相適應之工作，以維持其生存之權利，包括：1. 工作之選擇，應基於個人之自由 2. 國家應規定最低工資及准許組織工會，以維繫其利益 3. 國家應援助失業者，舉辦失業保險。第三為方針規定說，林氏引用註解日本國憲法的見解，認為工作權僅具方針規定之性質，政府僅有使人民就業之道義上義務，人民於失業之際，仍不能請求政府給予適當之工作機會。第四為具體受益權說，林氏引用日本學者橋本公巨氏之見解，謂在資本主義社會，有勞動能力而無勞動機會之人甚多，乃有勤勞權之問題，因此國家為實現國民要求之勤勞權，應設立職業介紹、失業保險等制度，國家負有應於儘可能範圍內，努力實現之義務。

林紀東認為我國憲法第十五條規定工作權與生存權、財產權並列：人民之生存權、工作權及財產權，應予保障。又引憲法第 152 條所規定：人民具有工作能力者，國家應予以適當之工作機會。準此，林氏認為我國憲法對於工作權之解釋宜採具體受益權說，亦即我國憲法之工作權保障，是為保障生存權之手段。

謝瑞智（2000：305）在論述我國憲法規定生存權、工作權與財產權之關係時，亦採與林氏相同之見解。然郭介恆（1999：12）引述 1946 年國民大會制憲實錄，認為，工作權入憲之理由是為對無產階級生存權及工作權之保障。因此工作權之法律定位實可作不同涵義之探討，蓋林氏之見解認為工作權似可分消極和積極兩說，而自由權之消極說似為我國憲法工作權涵義所不採，但本研究和其他憲法學者採不同觀點。

李惠宗（2006 和 1997）依據德國憲法學理和實務，所提出之工作權系譜和德國職業自由三階段說就有不同的論述。李惠宗（2006：229-230）認為工作權應從「自由權」的觀點出發，係指基本權主體「以生活創造或維持之意思，在一定期間內，反覆從事工作」之基本權。因此，「工作」包括兩個核心概念，主觀上，行為人將之作為生

活關聯之活動，客觀上，工作係指在一定期間內反覆之行為。李氏引黑格爾（Hegel）所言「人無工作，將一如無物」，而認為工作並不強調一種活動必對社會有積極貢獻，憲法所保障之職業或工作自由實具有「社會價值中立性」。

李氏（1997：8-11）據此界定工作權在我國係以基本權之地位而受保障，而認為工作權之法律性質可分為三類：第一，自由權之工作權。自由權之工作權係古典基本權之意義，係屬防止國家侵害的防禦權。德國聯邦憲法法院認為，職業自由涉及人格整體，蓋人格惟有在個人執行該項其認為屬生活任務與基礎之職業活動，且透過該職業活動，能同時為社會整體作出貢獻時，才得以實現。準此法律性質，工作權為選擇職業自由之權利。第二，社會權之工作權。社會權之工作權係基於社會國理念，為使任何人皆可獲得合乎人性尊嚴之生存，而與以保障之所有權利之總稱。然德國聯邦憲法法院認為，職業自由並不包括請求國家給予一定工作之請求權。換言之，職業自由並無社會權的性質，及職業自由並不包括提供工作職位之權利。因此，我國憲法第一百五十二條之規定，僅具方針條款之效力。第三，制度保障之工作權。制度保障係指，立法者就特定既有的社會制度有保障其存續之義務，立法者不僅不得消極的掏空其制度內涵，更應以法律保障該社會事實之存續。然德國聯邦憲法法院認為，基本法所保障之職業自由並不屬制度性保障之基本權。

基於上述，李惠宗（1997：11-16）根據德國基本法和我國司法院大法官會議解釋（後詳）認為，我國憲法工作權之範圍應依工作權實現之時序，而包括職業能力養成教育請求權、職業能力資格取得權、職業選擇自由、職位選擇自由和職業執行自由或職業經營自由。本研究認為李氏的論述頗有創見，惟似比較忽略我國憲法及增修條文中之受益權；對人民工作機會之保障（第 165 條）和對社會上弱者之保障（第 153 條和增修條文第 10 條）。然對職業選擇之基本權和自由權說，則為本研究之重要參考依據。

而李惠宗（1997：26-30）雖然認為工作權為基本權，但並非屬不可限制之基本權。李氏引述德國聯邦憲法法院於 1958 年著名的藥房判決所發展出的工作權限制三階段說。德國憲法法院從基本法第

12 條的文義與法條結構出發，將職業自由分為「職業選擇自由」與「職業執行自由」兩大類。而對這兩類基本權的限制可分為三個階段來觀察：（並請參閱法治斌、董保城，1999：184-187 和呂炳寬等，2007：141-142）

第一階段（針對職業執行自由之限制）：指立法者只規定純粹之執行規則，只是詳盡地確定以何種方式、內容來執行，不涉及職業選擇自由方式，只要符合一般公益考量，並合乎目的性時，立法者就有頗大之限制空間。

第二階段（針對職業自由主觀許可要件之限制）：指自然人或法人在選擇進入職業市場應具備之主觀許可要件，諸如專業能力、體能要件、年齡限制或最低道德要件等，立法者只有為維護重要的共同利益，且在迫切必要時，始可有立法限制之空間。

第三階段（針對職業自由客觀許可要件之限制）：指立法者只有為防禦對於重大公眾法益構成可證明的及顯然非常嚴重危險時，才能合法化對職業選擇自由之侵害，亦即立法者在此階段享有之限制空間更小，蓋常易違反「不當聯結之禁止原則」，而「與事實無關之動機加入的危險也特別大」，立法機關以「客觀許可要件」為限制職業自由之規定，較多被德國聯邦憲法法院宣告為違憲。

德國聯邦憲法法院將職業自由限制的規定區分為：「職業執行規則」、「職業選擇主觀許可要件」和「職業選擇客觀許可要件」，無非在建立客觀的違憲審查基準，結果在德國違憲審查案例上，證明極為成功。如下表一所示，對「職業執行規則」的制定，基本上只要該限制與「一般公共利益」有合理關聯即可，但對「職業選擇主觀許可要件」和「職業選擇客觀許可要件」之規定，立法者則須分別提出更堅強說明之「重要公共利益」和「極重要公共利益」。至於這三階段雖無法量化出一界限，但德國聯邦憲法法院對有關職業執行規則較易承認其合憲性，而就「職業選擇客觀許可要件」，則較不易承認其合憲性。

表一 德國聯邦憲法法院職業選擇合憲三階段說

	職業執行之規制	主觀許可要件	客觀許可要件
適當性原則	限制職業執行自由之措施，只要與公共利益（Gemeinwohl）有合乎本質與合理（sachgerecht und vernünftige Abwägung）之衡量即為已足，適當性原則在此旨在防止立法權作不符本質（sachfremd）的濫用。	限制職業選擇自由之主觀條件，需有較個人自由更值得優先保護的「重要社會法益」（wichtige Gemeinschaftsgüter）存在時，此種職業之「主觀許可要件」之規定始符憲法要求。	對職業選擇自由設定「客觀許可要件」之規定，須是為了防止明顯而高度危險，並保障符合憲法基本決定之「極重要之社會法益」（überragend wichtige Gemeinschaftsgüter）時，始能合理化。
必要性原則	在多數可選擇的限制手段中，選擇一適當並侵害最少的限制手段。	同左。	同左
狹義比例原則	此種手段的採取，尚須不得過度，令人尚可忍受（Zumutbarkeit）。	同左	同左

資料來源：（李惠宗，1997：29）。

三、工作權限制之分析

綜上所述，國家對於人民工作權之限制並非可漫無標準恣意限制，此即公法學者所論述之「國家規制工作權之限制」，而須符合法律保留原則、比例原則與平等原則。惟各方對於這些原則之理論論述頗豐，本節僅簡要述之：（李惠宗，1997：24-25，法治斌、董保城，1999：40-42）

（一）法律保留原則

我國憲法第 23 條規定：以上各條列舉之自由權利，除為防止妨礙他人自由，避免緊急危難，維持社會秩序，或增進公共利益所必要者外，不得以法律限制之。本條文為國會基於憲法明文授權，可對個別基本權利加以限制，此即法律保留原則。就本

研究而言，立法院乃可藉由「增進公共利益」所必要，而訂定公務員服務法第 14 條之 1 的規定，應無疑義。

（二）比例原則

比例原則是指為達成國家行政目的，而採取限制人民基本權之手段，須適當、合理而不得過度，亦即目的與手段之間必須符合適當性、必要性和狹義比例性。依現行通說，比例原則可有以下三項內容：

1. 適當性原則：指透過法律所產生之侵害必須能達成目的。此原則可指限制職業自由基本權必須合乎公共利益之目的。
2. 必要性原則：指在適當性原則中，必須選擇對當事人侵害最小之手段。
3. 狹義比例原則：指法律措施可能引起之損害和目的之間，沒有極端不相稱之情況。由此原則可導出不得對基本權的核心加以剝奪。

（三）平等原則

在我國憲法第二章人民之權利義務中，首定「中華民國人民，無分男女、宗教、種族、階級、黨派，在法律上一律平等」。據此第七條規定，一般論者無不認為沒有平等權，其他人民權利就顯得毫無意義。因而，在限制職業選擇自由之違憲審查上，尚須考量是否違反平等原則。平等原則之審查，於確定合憲基礎和目的後，旨在強調「恣意差別對待」之禁止，但不排除合理的差別對待，而至少應考量如下兩項原則：（謝瑞智，2000：198；陳新民，1995：196-201）

1. 應符合事務的本性：所謂「法律上一律平等」，即指國家之行政立法與司法機關，祇能依「事物的本性」（即事物本質之要素），始能作不平等之處置，即以不違背「事物之本性」的基礎下，始有立足點的平等。此即司法院大法官釋字第 211 號謂：「憲法第七條所定之平等權，係為保障人民在法律上地位之實質平等，並不限制法律授權機關，斟酌具體案件事實之實質平等，而為合理之不同處置。」
2. 不禁止合理之差別對待：所謂「合理之差別對待」，即以合理性為基準所為之差別性處置，並不違反平等的原則，而合理性即須

符合比例原則與本質目的。換言之，差別對待應在最後不得已，且符合事物本質的情況下使得為之，否則即屬侵害工作權。

四、司法院大法官會議關於工作權（職業選擇自由）之解釋

上述憲法理論對工作權（職業選擇自由）之論述，仍需對照大法官會議相關解釋方可對照公務員服務法第 14 條之 1 規定之違憲審查。就歷年來大法官會議的解釋，已有多案與工作權有直接或間接關係。

（一）釋字第四〇四號解釋（中醫師禁用西藥製劑案）

憲法第 15 條規定人民之工作應予保障，故人民得自由選擇工作及職業，以維持生計。惟人民之工作與公共福祉有密切關係，為增進公共利益之必要，對於人民從事工作之方法及應具備之資格或其他要件，得以法律為適當之限制，此觀憲法第 23 條規定自明。醫師法為強化專業分工、保障病人權益及增進國民健康，將醫師區分為醫師、中醫師及牙醫師。醫療法第 41 條規定醫療機構之負責醫師應督導所屬醫事人員依各該醫事專門職業法規定執行業務，均屬增進公共利益所必要。中醫師之醫療行為應依中國傳統之醫術為之，若中醫師以「限醫師指示使用」之西藥製劑或西藥成藥處方，為人治病，顯非以中國傳統醫術為醫療方法，有違醫師專業分類之原則及病人對中醫師之信賴。行政院衛生署七十一年三月十八日衛署醫字第三七〇一六七號函釋：「三、中醫師如使用『限醫師指示使用』之西藥製劑，核為醫師業務上之不正當行為，應依醫師法第 25 條規定論處。四、西藥成藥依藥物藥商管理法之規定，其不待醫師指示，即可供治療疾病。核非中醫師之業務範圍。」要在闡釋中醫師之業務範圍，符合醫師法及醫療法之立法意旨，與憲法保障工作權之規定，尚無牴觸。

（二）釋字第四一一號解釋（土木工程師執業範圍案）

經濟部會同內政部、交通部、行政院農業委員會、行政院勞工委員會、行政院衛生署、行政院環境保護署（下稱經濟部等七部會署）於中華民國八十四年四月十九日以經（八十）工字第〇一五五二二號等令訂定「各科技師執業範圍」，其中對於土木工程科技師之執業範圍，限制「建築物結構之規劃、設計、研究、分析業務限於高度三十六公尺以下」部分，係技師之中央主管機關及目的事業主管機關為劃分土木工程科技師與結構工程科技

師之執業範圍，依技師法第 12 條第 2 項規定所定，與憲法對人民工作權之保障，尚無牴觸。

綜觀上述兩案之解釋意旨，概皆以公共利益為解釋合憲之基礎，而認定相關法規並無違憲。再從其他幾件解釋案來觀察，釋字 191 號、206 號、352 號和 414 號，大法官會議亦依一般「公共利益」的標準加以審查，並未如上述「三階段」違憲審查標準之嚴格區分，本研究認為就憲法工作基本權核心保障之精神和公共利益維護之衡平而言，在大法官會議有限審查個案中以觀，尚有欠缺。惟吳庚對於 404 號解釋所提不同意見書，認為我國憲法規定之工作權保障與德國基本法所保障之職業自由，不僅概念上有間，其本質內容亦不盡相同，則該國聯邦憲法法院裁判先例所建立之三階段理論，即非所能全盤接受。但於同文中，吳庚認為工作權保障範圍首應為：凡人民作為生活職業之正當工作，均受國家之保障，且屬工作權之核心部分。準此，我國憲法上工作權保障之爭議尚待釐清。

五、公共利益之涵義

公共利益既為工作權違憲審查之主要或唯一標準，因而對此一不確定法律概念之可能意涵，亦應一併敘明。根據陳新民（1995：166-170）的觀點，公共利益可從數量對立論和質量論來觀察：

（一）數量對立論

公共利益概念包含利益內容不確定與受益對象不確定。前者是指公共利益為對社會某一現象所為之價值判斷，因而價值觀念多元的社會，公共利益的內容就會有高度不確定，後者是指公共為眾人的集合體，而無一利益為全體人民皆能接受，乃以「超過半數以上」為公共利益之特徵，這種數量論也是對立論，即為公益和私益發生衝突時，私益即需屈服，我國憲法第 23 條所規定，「增進公共利益」之「增進」涵義，即屬數量對立論。

（二）質量最高論

公共利益既為可由一個或幾個不同的價值判斷所組成，因此，公共利益應考量三個因素：第一，公益對象不以數量論為唯一標準，只要基於憲法或法律所承認之價值，縱使只是社會上之少數，亦不失公益。第二：公益的價值是以憲法理念為最高指導原則，因而，「最優先價值判斷」亦必須依附在憲法人權條款

及法治國原則的標準上)，「質量最高」的公益應為憲法上公共利益所追求之價值判斷。第三，公益和私益可併合，兩者不會恆處於對立，是而公共利益的考量無不排除對個人權利的充分保障，此為德國聯邦憲法法院所提出之「相互效果」理論。

第三章 旋轉門條款之執行現況和問題

第一節 執行現況

一、法制演變與現況

公務員服務法第 14 條之 1 自 1996 年實施至今，已逾 10 年，該法條的執行經歷許多的變化，茲說明如下。

首先，前立法委員程建人等 16 人及前立法委員林濁水等 16 人分別提出增修條文，二版本差異在於前者係採特定行為之禁止且訂有罰則，後者則採職務限制但沒有罰則。立法院於 1994 年 6 月 16 日第 2 屆第 3 會期法制委員會審查完竣，二案合併修正通過，增加由考試院訂定審查許可辦法。立法院院會於 1995 年 12 月 21 日完成三讀，刪除審查許可制。

其次，由於該法不論就立法內容或是執行過程恐遭遇爭議，行政院人事行政局、財政部、經濟部、行政院公共工程委員會及高雄市政府的相關代表，於 1999 年 7 月 29 日行政院政務委員陳健民主持審查「公務人員基準法草案」會議中，建議將旋轉門條款及罰則予以刪除。理由有二項：第一項是該規定似有違憲之虞，同時較國外事前報備制嚴苛、過度僵化，完全以防弊為出發點，未能尊重公務人員的尊嚴。第二項是因為該規定窒礙難行，不但影響人才進用，甚至造成人才放棄升遷的不正常現象。因而認為對於公務員離職後就業之限制規定，應著重於管制離職公務人員運用其以往職權或私誼，影響執行公務之公正性，而非管制其離職後之職業，俾使離職公務員得依其專業才能就業(陳克允，2003：37)。

再次，銓敘部復於 2000 年 8 月 7 日考試院第九屆第 196 次會議，提出「公務員離職後利益迴避規定之檢討」報告，多位委員建議請該部蒐集各國資料，研議將現行採「職務禁止」方式，修正為「特定行為禁止」。之後，該部研究如改採「特定行為禁止」，公務員離職後擔任營利事業職務並無限制，較無侵犯憲法保障工作權之虞，且其行為是否違法由法院認定，較為妥適。換言之，目前旋轉門條款採取「職

務禁止」方式，僅規範離職後的公務員不得擔任與其離職前之職務直接相關之營利事業一定職稱之職務。惟實際上如果不擔任該法所禁止的職務名稱，而改以其他名義或方式，為自己或他人之不當利益，與其原任職之機關進行不正當交易或接觸，反不為法律所禁止，似未能有效達成禁止公務員離職後從事不當利益輸送之目的。因而在參酌美國等先進民主國家之立法例並會商相關機關後，將現行旋轉門條款規定由「特定職務」禁止方式，修正為「特定行為」之禁止方式，以兼顧公務員離職後利益迴避限制與公務員離職後工作權的保障。考試院2002年7月5日函送立法院之公務員服務法第14條之1修正條文為：「公務人員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。」(陳克允，2003：39)，惟因未能於立法院第5屆立法委員任期屆滿前完成審議，依立法院職權行使法第13條屆期不予續審規定，該條文爰重新再函請立法院審議。繼之，立法院法制委員會於2003年5月14日審議通過之條文為「公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接或間接相關之營利事業負責人、董事、監察人、經理、執行業務之股東、顧問或其他相當職務。」(陳克允，2003：29)。

有關歷年來公務員服務法第14條之1實施以來爭議之處主要以限制期(2年或3年)；禁止之方式(職務禁止或特定行為活動禁止)；合憲性(利益衝突或公益原則或比例原則)等，修正版本甚多。惟至2005年1月31日立法院第5屆會期結束前未完成三讀程序，現仍維持1996年1月15日總統公布之版本。茲將各版本資料彙整如表二：

表二 公務員服務法第 14 條之 1 擬議修正版本一覽表

草案版本	限制期	限制方式	內容
1997 年 12 月 3 日立法院法制委員會審查通過	3 年	特定職務禁止	公務員於其離職後 3 年內，不得在與在其離職前 5 年內之職務直接相關之事業或團體，擔任執行業務股東、經理、董事、監事以上之職務、顧問或相當於顧問之職務。
1998 年 5 月 2 日銓敘部提供朝野協商	3 年	特定職務禁止	公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之財團法人董事長或營利事業執行業務股東、經理、董事、監察人、理事、監事以上之職務、顧問或相當於顧問之職務。
1998 年 4 月 23 日行政院人事行政局所提版本	2 年	特定職務禁止	公務員於其離職後 2 年內，不得就與其離職前 5 年內原承辦之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，與原任職機關接洽或處理相關業務。
1999 年 4 月 14 日許委員添財等 37 人提案修正版本	3 年	特定職務禁止	公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。 公務員因總統大選產生政權轉移，致使政務官因而去職者，不受前項之限制。
2001 年 6 月 21 日法務部函請考試院建議修正版本	3 年	特定職務禁止	公務員於其離職後 3 年內，不得擔任與其離職前 5 年內職務直接相關之法人或團體，負有業務主要決策責任人員、業務決策執行人員及顧問或相當於顧問之職務。但聯誼性社團不在此限。
2002 年 7 月 5 日考試院函請立法院審議版本	3 年	特定行為活動禁止	公務人員於離職後三年內，不得就與離職前五年內原掌理之業務有直接利益關係之事項，為自己或他人利益，直接或間接與原任職機關或其所屬機關接洽或處理相關業務。
2003 年 5 月 14 日立法院法制委員會審	3 年	特定職務禁止	主席裁示第十四條之一保留協商版本與現行版本再行協商。

議結果			協商版本 公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接或間接相關之營利事業負責人、董事、監察人、經理、執行業務之股東、顧問或其他相當職務。
-----	--	--	---

資料來源：(侯景芳等，2005：12-13)。

其次，由於公務員服務法第 14 條之 1 規定僅作原則性規範，對於其中所謂「離職」、「職務直接相關」、「營利事業」及「董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問」等有關職務之意涵等細節，未具體規定或說明，以致在適用上可能產生疑義，又因為公務員服務法沒有另訂施行細則，為避免適用上可能產生的疑義，銓敘部於 1996 年 2 月 26 日及 3 月 13 日邀集中央暨地方主管機關人事機構召開協商會議。之後於同年 5 月 9 日邀請學者專家就上開問題舉辦學術研討會。再於同年 6 月 12 日邀請企業界召開座談會。因而於同年 7 月 20 日以 (85)台中法二字第 1332483 號提出函釋。內容為「關於公務員服務法第 14 條之 1 規定：『公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。』適用疑義問題，…二、上開公務員服務法第十四條之一規定，其認定標準如次(劉定基，2000：110；侯景芳等，2005：10-11)：

(一)離職：包括退休(職)、辭職、資遣、免職、停職及休職等離開原職者。

(二)職務直接相關：

1. 離職前服務機關為各該營利事業之目的事業主管機關，且其職務對各該營利事業具有監督或管理之權責人員，亦即各該營利事業之目的事業主管機關內各級直接承辦相關業務單位之承辦人員、副主管及主管，暨該機關之幕僚長、副首長及首長；各級地方政府亦同。
2. 離職前服務機關與營利事業有營建(承辦本機關或所屬機關之工程)或採購業務關係(包括研訂規格、提出用料申請及實際採買)之承辦人員及其各級主管人員(所稱各級主管人員係指各級直接承辦相關業務單位之副主管及主管，暨該機關幕僚長、副首長

及首長)。

(三)營利事業:以公司法第一條、商業登記法第二條及所得稅法第十一條第二項規定為範圍，亦即指以營利為目的之事業，無論公、私營或公私合營均包括之，其組織型態不以公司為限，凡獨資、合夥或以其他方式組成之事業皆屬之。

(四)董事、監察人、經理、執行業務之股東、顧問：

1. 董事：係指有限公司或股份有限公司之董事、常務董事、副董事長、董事長而言。
2. 監察人：係指股份有限公司之監察人而言。
3. 執行業務之股東：係指無限公司或兩合公司之執行業務之股東。
4. 經理：依民法、公司法及商業登記法規定，除經理外，尚包括總經理、副總經理、協理及副經理。
5. 顧問：係指擔任營利事業「顧問」職稱者。

此外，有關我國旋轉門條款，一般指為公務員服務法第 14 條之 1 及同法第 22 條之 1。但除此之外，1951 年 5 月 12 日總統令修正公布之會計師法第 15 條即已規定：「公務員所任職務與本法第 10 條第三款納稅事項有關者如於離職後在住所所在地區執行會計師業務時在開業兩年內不得代辦納稅事項。」現行會計師法第 21 條仍維持其精神。又律師法第三條原亦規定，司法人員自離職之日起三年內，不得在曾任職務之法院管轄區域內執行律師職務，嗣於 1992 年 10 月 16 日修訂律師法時刪除該條文，經過幾年檢驗後，復於 1998 年 6 月 24 日恢復原條文(增訂後為第 37 條之 1)。又如 1998 年 5 月 27 日公布之政府採購法第 15 條第 1 款亦規定：「機關承辦、兼辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務」該法 2001 年 1 月 10 日最近一次修正時，該條文並未修正。茲將我國現行法律對於旋轉門條款之規定，彙整比較如表三(傅美惠，2000：253)：

表三 我國旋轉門條款相關法律之限制方式、年限與限制一覽表

法律	限制方式	限制年限	限制事項
公務員服務法第 14 條之 1	特定職務	離職後三年內	不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問
會計師法第 21 條	執業區域內特定行為	離職後開業二年間	離職後，在開業二年內，不得在任所所在地區執行稅務案件之代理人及工商登記或商標註冊及其有關事件之代理人
律師法第 37 條之 1	執業區域內特定行為	離職之日起三年內	司法人員自離職之日起三年內不得在其離職前三年內曾任職務之法院檢察署執行律師職務。。
政府採購法第 15 條第 1 款	特定行為	離職後三年內	機關承辦、兼辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。
土壤及地下水污染整治法第 24 條第 2 項	特定行為	離職後三年內	委員會於任期中及該任期屆滿後三年內，均應迴避土壤、地下水污染整治相關工作

資料來源：(傅美惠，2000：253)。

再者是法院審理案件時，認為公務員服務法第 14 條之 1 有違憲之虞，於 2002 年向司法院大法官聲請釋憲。這是因為台中地方法院法官簡源希審理台中市政府工務局局長林芳民違反旋轉門條款案，認為既得任政務官或較高職等之事務官，必係專精於其所任之職務，衡情該職務為其一生所學之專長，亦為其熟悉之謀生技能。倘若限制其於離職後不得從事其專精之業務，實際上是剝奪了工作權，甚至侵害人民之生存權，其限制之手段與所欲追求之目的間顯非相當，自係違反比例原則，而屬違憲，爰於 2002 年向司法院大法官聲請釋憲(陳克允，2003：25)。

此外，銓敘部法規司特別對於公務員服務法的刑罰妥適性問題加

以分析，其先針對美國、英國、法國及日本等先進國家對於所屬公務員離職後違反利益迴避者，雖採取刑罰的處罰規定，但除日本於人事法規規範外，其餘美國、英國及法國則規範於刑法或非人事法規；且美國、法國及日本對離職公務員之就業限制，均採取審查許可制的配套措施，其中日本的離職公務員對人事院否准的許可，更可以行使救濟的權力。此外，根據銓敘部法規司的專題研究指出如果將違反公務員服務法第十四條之一改處以行政罰代替刑事罰的手段，則該部基於服務法主管機關的立場，可以就具體個案是否違反公務員服務法第十四條之一規定予以明確認定，使離職公務員得免於觸法之下，轉至民間企業貢獻所長，除得減輕限制離職公務員工作權違憲的爭議外，亦可以兼具產官合作的效能(銓敘部法規司，2007：38-39)。

最近，2007 年 7 月立法院三讀通過遊說法，將過去遭質疑暗藏弊端的政策、立法及修法遊說過程透明化。遊說法對於官員、民代涉及遊說行為，均有相關規定。其中「旋轉門條款」規範，總統、副總統、地方正副首長和政務官，離職後三年內，不得向離職前五年內曾服務機關進行遊說，也不得委託其他遊說者遊說。至於對民代規範部分，雖然立法意旨認為民代離職後，無利益衝突與施壓原服務機關顧慮，不受旋轉門條款限制。但規定民代不得替本人、配偶、二等親以內親屬和公費助理，經營或投資總額達 10%以上的事業進行遊說。正副總統、官員或民代違反上述規定者，可移送監察院，處 50 萬元至 250 萬元罰款(林諭林，2007)。

二、相關司法個案或違反案例

由於公務員服務法第 22 條之 1 條文係特別刑法之規定，其性質為公訴罪，相關偵查程序，自應依刑事訴訟法第 2 篇第 1 章第 1 節有關偵查之相關規定辦理，換言之，即由司法警察（官）或檢察官主動偵辦，並依刑事訴訟法第 245 條第 1 項：「偵查，不公開之。」規定，以所謂偵查不公開原則辦理，因此目前究竟有多少案件因涉及違反旋轉門條款而被偵辦中者，尚無法確知。爰僅就相關案例中經判決確定、不起訴案件、尚待司法院大法官釋憲之案件以及疑似案例。例如根據中國時報 2000 年 12 月 9 日第八版刊載，台中地檢署偵辦台中精

機公司涉嫌背信案，查出前海軍總司令周遠大任職該公司，不僅違反「旋轉門條款」規定，並涉嫌軍品採購疏失。根據報導，台中地檢署在偵辦台中精機公司涉嫌背信案的過程中，查出以往從未接觸軍購案的精機公司，在周遠大到任後，竟然開始與軍方洽談生意，明顯涉嫌利用周遠大在海軍的人脈資源，介入多起軍購業務(馬瑞君，2000)。

茲將違反旋轉門條款之司法個案或疑似案例彙整如表四：

表四 違反旋轉門條款之司法個案或疑似案例彙整表

項目 案別	檢察官認定	法官審理	結果
殷大武案	(1)原任民航局飛航標準組器材檢定科科长，1998年1月退休，旋任華航公司顧問，與離職前五年內業務有直接相關之工作。 (2)明知公務員服務法旋轉門條款之規範。 (3)違反旋門條款規定依該條款罰則起訴。	(1)採檢察官犯罪事實之認定。 (2)依旋轉門條款罰則規定，並審酌被告（殷大武）之素行、品行、犯罪之動機、目的、手段、所生危害及犯罪後之態度等情狀量處。	處有期徒刑3月。如易科罰金，以300元折算1日，緩刑二年。
黃南淵案	(1)原任營建署署長，於1999年1月退休，旋於同年4月出任與其離職前五年內之營建職務直接相關之營利事業國揚實業公司之監察人。 (2)違反旋轉門條款規定依該條款罰則起訴。	一審法官： (1)「職務直接相關」之構成要件抽象、不確定，且無考量特殊情形之例外規定，相關配套規定不甚完備，因此，對該構成要件之解釋，須平衡保障公務員離職後之工作權及遵循罪刑法定原則，採行嚴格限縮解釋。 (2)銓敘部解釋限以目的事業主管機關，不免失之偏狹，與立法意旨有違，法官於審判案件	一審判決無罪，檢察官不服，提起上訴，二審判決上訴駁回。

		時，依大法官會議釋字137號解釋仍得依據法律表示合法適當之見解。 (3)被告（黃南淵）就是否有職務直接相關一事，徵詢多方意見後，始行出任，辯稱並非故意違反旋轉門條款，洵為信而有徵。 (4)「職務直接相關」應就具體個案實質審查有無國家利益與私人利益存在，二者有無衝突，俾能符合旋轉門條款揭示利益迴避之規範本旨。被告任國揚公司監察人，客觀上無利益衝突之存在，主觀上欠缺違反之積極故意。 二審法官： (1)一審認為營建署非國揚公司之目的事業主管機關，此部分法律見解，尚有未洽。 (2)被告主觀上並無違反旋轉門條款之故意，自不構成該條款罰則之罪。	
林芳民案	原任台中市政府工務局局長，1998年6月資遣，離職後，隨即擔任義峰公司總經理，違反旋轉門條款之規定，依該條款之罰則提起公訴。	因涉及旋轉門條款有抵觸憲法之事項，即該條款規定對於人民工作權之限制已違反憲法比例原則，爰聲請大法官釋憲。	法官聲請大法官釋憲，目前正在審理中，本案尚在停擺狀態
鈕先鉞案	原任觀光局副局長，於1999年7月退休，旋即任圓山飯店總經理，以該		不起訴處分

	飯店係屬財團法人台灣敦睦聯誼會所掌理，而該聯誼會係依民法第59條申請設立，於1966年核准設立之財團法人，並非以營利為目的，因此，與旋轉門條款之構成要件有間，自難論以該罪。		
梁新明案	原任空軍後勤司令部武獲室副執行長，退休後擔任邦佑公司顧問		
古國富案	原任聯勤總部上校副組長，退休翌日至泰一營造集團擔任副總經理		2005年9月26日起訴，刻正審理中
邱正雄案	原任財政部部長，因政黨輪替，轉任大華證卷公司董事長(大華證卷公司之主管機關為證期會，並非財政部，故不違反旋轉門條款)		
唐飛案	原任行政院院長，退職後轉任異康公司董事長		
周遠大案	原任海軍總司令，在台中地檢署在偵辦台中精機公司涉嫌背信案的過程中，查出以往從未接觸軍購案的精機公司，在周遠大退休到該公司任職後，竟然開始與軍方洽談生意，明顯涉嫌利用周遠大在海軍的人脈資源，介入多起軍購業務，其不僅違反「旋轉門條款」規定，並涉嫌軍品採購疏失		
顏慶章案	原任駐世界貿易組織代		

	表團代表，退職後轉任復華金融控股股份有限公司董事長，因其曾任財政部部長一職，爰認有違反旋轉門條款		
周禮良案	原任高雄市捷運局局長，於2004年9月16日退休後於同年11月11日擔任高雄捷運公司顧問，違反旋轉門條款之規定，檢察長提起公訴	高雄地方法院審理後，以無證據證明周禮良擔任高捷公司顧問，爰判決無罪	一審判決無罪，檢察官不服提起上訴中
席時濟案	原任台灣電力公司董事長，於91年退休後不到2年即擔任長期承攬台電工程之榮福公司董事，違反旋轉門條款之規定，檢察官予以緩起訴處分		緩起訴處分，需捐款6萬元給社福團體
林向愷、張繁案	原任高雄市政府財政局長林向愷及張繁二人在離職後立即派任至高雄銀行擔任董事、監察人等職務，疑似違反公務員服務法旋轉門條款	高雄市政府財政局長雷仲達在回答議員質詢時表示，根據高雄銀行的營業項目屬商業銀行與證券商，其主管機關為行政院金融監督管理委員會，並不是由高雄市政府監管，因而未違反旋轉門條款	

資料來源：(馬瑞君，2000；陳克允，2002：34-39；侯景芳等，2005：15-18；銓敘部法規司，2007：47-51；相關報紙)。

第二節 執行問題

政府機關與民間企業之間的人才交流，一方面使企業藉由聘請曾在政府機關任職的人才，以促進企業的發展；另一方面政府亦希望藉由引進民間企業菁英的經驗，改進政府的績效。惟此一公私部門之間的人才交流，可能因為某些人的不正當的動機，例如民間業者希望藉由聘用前政府官員的人脈關係網絡，不當地影響政府的決策等。然而一如中國時報在2000年10月21日指出，落實旋轉門條款固然有助

澄清吏治，但該條款高門檻的規定，也阻礙不少優秀公務員離職後，投入民間繼續貢獻社會、國家的機會。這是因為若真有不守法的公務員側身民間營利事業機構的幕後，其不在檯面上掛名任職，也達不到規範的目的。尤其政權一再輪替，屆時豈非不時會有許多離職政府首長，都可能面臨轉業困難的問題，過與不及應有一平衡點，相關規定有檢討必要(陳克允，2003：33)，尤其任職期間不長的政務官，更將面臨再就業的困境。。

旋轉門現象常被提及的弊端如機密或內部資訊的不當運用、不當接近、現任政府公務員易於在任時做出不當的決定，以確保未來民間工作的機會。因而，各國政府多對於公務員離職之後的行為多所規範，一方面保障離職公務員能繼續以其專長貢獻所長，並維持一個有尊嚴的生活，另一方面，避免外界產生離職公務員操守不佳的印象。

一般而言，專家學者對於公務員離職後就業限制(旋轉門條款)的評論如下：

一、規定不合理與欠周延：

(一) 是以「離職後三年內」為限制期間，且以「離職前五年內」職務及所屬機關作為限制之內容，其年限的合理性受到質疑。就特定「換邊站」(site switching)之行為而言，¹我國法律未作特別的區別；換言之，法律上對於相關職務限制期間為三年，但從利益衝突防止的角度而言，此種行為應該是「永久」禁止，亦即縱然相關程序之進行已超過三年而尚未結束，離職公務員仍不能以私人雇主代表之身分，與政府進行任何行為。例如美國採取終身或短期限制公務員「不能為一定行為」之立法模式(劉定基，2000：110-111)。

(二) 營利事業的問題，例如登記為財團法人之私立學校，屬公益性質文教基金會，多數負責人均視為企業加以經營，如不在限制之列，亦可能是旋轉門條款的重大漏洞，各國旋轉門條款亦不僅以私營之營利事業為限制範圍。

(三) 有關特定職務禁止的規定，亦即如不擔任禁止的職務名稱，

¹「換邊站」(side switching)行為係指公務員就特定事件於離職前後同時代表政府及私人企業而言。這就好像律師於同一訴訟中先代表原告，於解除委任後再代表被告一般。

而改以其他名義或方式，為自己或他人之不當利益，與其原任職之機關進行不正當交易或接觸，反不為法律所禁止，似乎有所不適當。畢竟旋轉門條款僅是利益迴避制度的一項環節，利益迴避制度的精神，是用來約束公務人員執行職務的行為，是基於保障政府功能的正常運作，維持社會的公平與正義以及民眾對政府的信賴與尊敬(周錦龍，2001：26-28)。

(四)罰責欠合理，例如吳庚(1999：201)認為「如此嚴苛之規定，是否合憲法保障人民自由選擇工作及職業之意旨，不無商榷之處。」
二、有違憲之虞：

認為多數屆齡退休公務員，在健康狀況所許可的三年內，被剝奪其再就業的工作權，亦即提前離職者，必須失業三年，才能重操舊業，這是否「必要」，是否「手段超過目的」？法界通認具有憲法位階的「比例原則」，有理由認為可能違反憲法所保障的人民工作權(蔡業成，1996)。

三、立法欠周延執行會落空：

陳長文在聯合報 2000 年 7 月 2 日民意論壇〈旋轉門條款衍生之相關問題〉一文中指出，該法條本身存在許多漏洞與解釋空間。所謂「與職務直接相關」？若從寬解釋，僅以欲任職營利事業之「目的事業主管機關」公務員為限(如銓敘部之解釋)，不免出現規範輕重失衡的現象。此外，由於該法規定內容具有刑法構成要件的性質，相關解釋不宜類推或任意擴張，因而該法禁止擔任的職務，亦僅限於董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。因此，離職公務員可與民間雇主協商以任何其他職稱，例如特別助理、主任、專員、代表等，輕易規避該法的適用，使得立法目的落空，亦突顯該法採取禁止「擔任一定職位」模式的不適當。例如前財政部長邱正雄卸職後轉任大華證券公司董事長，因財政部非大華證券公司之目的事業主管機關，不受旋轉門條款之限制，類此案件僅目的事業主管機關證期會之官員受到該條款之限制，而證期會上級監督機關財政部之官員卻置身法外。其他類似情形如 2006 年 5 月高雄市政府前財政局長林向愷及張繁二人在離職後，立即派任至高雄銀行擔任董事、監察人等職務，曾受到高雄市議員王齡嬌的質疑，認為其明顯違反公務員服務法旋轉門條款。

惟當時財政局長雷仲達表示，根據高雄銀行的營業項目屬商業銀行與證券商，其主管機關為行政院金融監督管理委員會，並不是由高雄市政府監管，因而不認為涉及違反公務人員服務法旋轉門條款(郭穗，2006)。而又根據 2007 年 7 月 11 日的報導，金管會證期局副局長陳惟龍退休後，轉往保險事業機構任職。惟由於保發中心，以及保險犯罪防治中心等多個財團法人保險機構，不受公務員旋轉門條款限制(薛翔之、彭禎伶，2007)。因此，由於民間企業的職稱千變萬化，但法律條文的用字(構成要件)永遠無法完全含括。

四、影響產官交流：

認為產官的協調合作對於台灣經濟發展有相當程度的影響。行政院有鑑於此，依據「加強培育及延攬高科技人才方案」，訂頒「政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援要點」，規定政府機關暨公民營事業機構科技人才相互支援方式有二，即轉任與借調。公務員服務法增列第 14 條之 1 規定公布施行後，相互轉任的管道，勢必全面封閉，不僅妨礙人才交流，使國家人力資源無法充分作有效運用，同時對科技人力的延攬，亦將連帶受到影響。施能傑在 2003 年 2 月 23 日台灣智庫舉辦的「台灣經濟戰略」研討會上表示，現行政務官與文官離職後的旋轉門條款，有必要放寬限制。因為現行旋轉門條款影響民間部門人力轉入政府部門意願，建議可以改採國外方式，例如根據離職時擔任職務性質與高低，禁止一定期間內有特定行為的限制方式(蔡業成，1996；周錦龍，2001：26；陳梅英，2003；陳克允，2003)。

五、該法未針對不法或不當行為加以規定：

然公務員服務法第 6 條規定：「公務員不得假借權力，以圖本身或他人之利益……」解釋上或可等同美國聯邦法典第 208 條第(a)款之規定。公務員於離職前預先探詢新的工作機會實在所難免，若動輒得咎則相關立法亦不免失諸嚴峻。就此第 208 條第(b)款第(1)項規定，凡公務員「事先」(first advises)告知其主管長官有關其正在進行之案件，並對相關財務利益作完全之揭露(full disclosure)而取得主管長官之書面證明(證明相關利益並非重大而不致影響公務員公正之決定)者，可免除上述限制。

至於立法委員部分亦對該法條規範提出質詢，茲將其立場與理由

整理如表五，顯然大多數立法委員對公務員離職再就業是持負面觀點。

然如中華民國全國商業總會理事長王令麟(2002)指出「台灣已邁入政黨輪替新局，政務官頻頻走馬換將，過去為杜絕官商勾結弊端而設置的旋轉門，讓政務官承擔『一日為官，三年失業』風險…因此在推動政府組織再造工程的同時，首先必須去除『旋轉門』的桎梏，將官商關係導入正常法律管理，以免政治改革事半功倍。…我國公職人員已經有陽光法案，實在無須另設旋轉門旋轉規範，才能讓政府組織精簡的人力可以早日進入民間企業，繼續發揮所長，貢獻國家社會。教育部現在已經鬆綁教授可以與民間企業合作，就是活用人力資源的範例。」

南僑化工董事長陳飛龍為公務員打抱不平，認為旋轉門條款對於公務員相對不公平，因為許多公務員準備服務年齡退下來後，其智慧往往是達最高點的時候，他們轉任民間服務，從另一角度來看，也是為社會貢獻一份心力，如今民間單位將流失這批成熟的人力，對公務員及社會而言，都是損失(周德惠，1995)。

綜合言之，參照公務員服務法第 14 條之 1 提案立法委員程建人之提案說明，公務員服務法有關旋轉門條款之增修，主要目的「……在於約束、管制公務員離職後之行為，避免離職公務員利用在職時對職務、公務之了解，圖利與其原任職機關利益衝突之事業，造成國家、社會之嚴重損失……」。至於另一提案委員林濁水，則在其提案說明中指出：「……此種離職公務員擔任與其離職前職務有利害關係之工作，對公務員職務之公正性將造成重大打擊……」(陳克允，2003：110)。由上述之說明可知，我國對於公務員離職後利益迴避問題的討論，不論就學說與實務而言，仍僅停留在對於「旋轉門」現象的負面觀點，並未留意到有關公務員離職後工作權保障的問題。

表五 立法委員對於旋轉門條款之質詢意見表

立法委員	立場	理由
黃爾璇	反對放寬公務員服務法第 14 條之 1 對公務員離職後再任職私人企業限制之規定	(1) 放寬後將助長不肖之現職公務員，在離職前即先為退路佈局，對主管之行業暗中作利益輸送之勾當，容易導致官商勾結之貪瀆行為 (2) 未剝奪公務員應享有之權利
馮滬祥	要求行政院，依法追究周遠大的責任，以及深入調查台中精機公司，是否涉嫌軍購弊案	台中地檢署偵辦台中精機公司涉嫌背信案，查出前海軍總司令周遠大任職該公司，不僅違反「旋轉門條款」規定，並涉嫌軍品採購疏失
邱垂貞	對於公務員退休後轉任未來民營化機構者應予規範	行政院應對未來可能公司化或民營化之公司(例如中華電信公司)之董、監事嚴格規定，不應准許與中華電信公司相關或對中華電信公司有直接監督關係之交通部等政府官員離職後轉任或在職兼任，以斷絕利益輸送
程建人	建議政府儘速制定遊說法	建議政府儘速制定「遊說法」，以釐清政商關係，杜絕不當利益輸送管道對於公務員退休或離職後從事遊說活動無任何法令足以約束一事，政府應慎重考慮於「公務員服務法」中增訂相關管制規定及罰則
黃爾璇	針對銓敘部為公務員第 14 條之 1 條文規定所作解釋文，雖可釐清部分適用疑義，但仍存有漏洞，不法公務員及業者可鑽營行事，規避公務員離職後利益迴避的限制	該解釋排除公務員由行政機關轉任公營事業之限制，但由於公營事業人員仍具公務員身分，依公營事業移轉民營條例規定，人員退休後仍可續留事業單位，所以只要在退休前先跳至公營事業單位，即可規避此限制；該解釋標準認定「顧問」指擔任營利事業「顧問」職稱者，則退休官員與業者只要刻意修改職務名稱，可不受公務員服務法第 14 條之 1 規定限制
莊碩漢	支持由職務限制改為行為的監督	
林濁水	支持職務限制	公務員還在任職時就為自己先鋪路，鋪完路退職後就理所當然獲得酬庸
黃德福	支持職務限制	

資料來源：(周德惠，1995；陳梅英，2003)。

第四章 世界各主要國家公務員法規中的旋轉門條款

規定內容

世界各國對於離職公務人員大都有利益衝突迴避制度(「旋轉門條款」，或稱「過冷河條款」)之設，立法目的旨在保護並增進公共利益，防止國家利益輸送，防範各類與執行職務之公務人員有密切關係之人進行不當利益輸送，避免當事人可藉由原來之關係網路，兜售其影響力(the sale of influence)，影響政府人員之決定。但不免剝奪或限制離職公務人員之工作選擇自由。因而世界各國對於離職公務人員之利益迴避制度(旋轉門條款)立法例，多數採取「原則禁止，例外許可」制，但限制之方式不一，或採取特定行為的禁止，如美國；或採取審查方式，如英國；或是採取職務及行為之限制，如法國、加拿大；或是以職務禁止為原則，但以特許為例外，如日本(傅美惠，2005:249)。

第一節 美國

一、前言

美國第七巡迴上訴法院(the Seven Circuit Court of Appeal)在United States v. Medico Industries(1986)一案中，對於「旋轉門」的利弊提出分析：「，這種私人企業與政府部門的人才交流，利弊互見，一方面造成了『利益衝突(conflict of interests)』的危險；另一方面這種人才交流促使政府可以用較低的薪資水準，聘用那些不願一輩子從事公職的專業人才」(周錦龍，2001：21)。因此，美國旋轉門條款的訂定原則是從「衡平」的觀點出發，一方面保障離職公務員選擇工作的自由，另一方面防止離職公務員可能的不當行為，影響政府的公信力與國家利益，因而設計一系列繁瑣而複雜的禁止規定，以維護社會的公平正義(劉定基，2000：105-106；周錦龍，2001：21)。

美國政府除有一體適用於所有聯邦公務員的旋轉門規定外，美國國會尚針對許多性質特殊的公務員進一步立法規範其離職後可能的利益衝突情形。

二、美國旋轉門規定的制定背景說明

美國自 19 世紀以來，發生不少違反行政倫理的醜聞事件，但是當時政府沒有積極的處理，直到 1950 年代，杜魯門總統的親信涉及貪污事情，受到國會調查，才開啟了政府倫理改革的源頭。在 1970 年代，尼克森總統時代先有副總統被指控在州長任內工程貪污而辭職，隨後尼克森本人也因水門事件下台。繼任的福特總統致力於恢復政府的形象，民間非營利團體與國會的行政、立法與司法薪俸委員會也參與出版改革建議報告(周錦龍，2001：22；陳克允，2003：56)。

在 1962 年以前，美國聯邦政府沒有所謂一般性、可適用於所有聯邦公務員的利益迴避規定或是旋轉門條款，僅在個別領域對於所有聯邦公務員離職後的利益迴避有所規範。惟這種立法方式，導致對於相同問題卻沒有相同處理標準的不公平批評。因此，在 1962 年，美國國會大幅度修正所有規範公務員貪污、腐化行為的法律，其中與旋轉門條款最相關的是聯邦法典(United States Code Annotated，簡稱 U.S.C.A.)第 18 章第 207 條(18 U.S.C.A.§207)與第 208 條(18 U.S.C.A.§208)的規定。其中聯邦法典第 18 章第 207 條的規定，先經歷水門案時期的檢驗，之後在 1978 年「政府倫理法」(the Ethics Act)的第五章專門針對旋轉門現象加以規定(劉定基，2000：107)。在 1980 年末期，美國國會復對於該法的諸多缺失進行修正，惟被當時的雷根總統否決。²直到老布希總統上任後，成立總統特別委員會，針對聯邦法律進行改革的研究，甚至修正相關的刑法條文。在 1989 年通過「廉正採購法」(Procurement Integrity Act)，特別針對離職公務人員在政府契約中利益衝突的相關問題加以規範。由此可知，美國政府對於旋轉門的規定亦是從不同個案經驗中學習與修正。

三、美國旋轉門相關法規的內容與限制

(一) 美國旋轉門相關法律

1978 年卡特總統任內通過「政府倫理法」，為美國聯邦第一部完整性立法，其中第五章專門規範旋轉門現象。之後因為雷根總統任內，發生司法部長涉嫌非法融資等不法事件，因而在老布希總統就任時，於 1989 年 11 月 30 日大幅修訂 1978 年的「政府倫理法」，並制

²雷根總統否決的原因是因為美國第一百屆國會通過的旋轉門條款修正案，對於行政部門人員與國會人員的限制明顯不同，有違公平原則(劉定基，2000：115)。

定 1989 年的「政府倫理改革法」，其規範對象不僅及於行政機關的官員，亦兼及國會的選任官員與行政人員，對於前述人員不論是在職期間或離職之後，在就業、關說及作為他人代表或外國代表方面均給予限制。其限制期間視情況不同，或及於「終身」，或給予 1 或 2 期間之限制。違反規定者在聯邦法典第 18 章第 216 條中亦有處罰規定(周錦龍，2001：22)。

(二) 美國旋轉門相關法令與行政法規

有關美國旋轉門之法令規定包括：聯邦法典第 18 章第 207 條、聯邦法典第 18 章第 208 條、廉正採購法第 40 章第 423 條等(轉引自劉定基，2000：107-109)。

1. 聯邦法典第 18 章第 207 條規定

本條規範了各種可能的離職後利益衝突情況，從行政部門公務員到國會成員；從最高層公務員到一般公務員。其中與一般公務員離職後利益衝突禁止有關的是第 207 條的第(a)款，其針對聯邦公務員訂定兩種主要的限制。第 207 條第(a)款的第一項是指「終身」限制聯邦公務員在知情(knowingly)情況下而企圖影響相關決策(with the intent to influence)的情形下，就「特定案件」，代表任何個人和現任聯邦公務員連絡(communication)或與現任聯邦公務員見面(appearance)。在此，「終身限制」是指終身不得參與行為的範圍是指任職時親自且實質參與的特定案件。「特定案件」係指：(1)聯邦政府為當事人或對之有直接及實質利益的案件；(2)該公務員以政府官員或雇員的身分親身且實質上(personally and substantially)參與該事件；(3)該事件在該公務員參與時涉及特定之當事人。

第 207 條第(a)款第 2 項，基本上與第 207 條第(a)款第一項相同。不同的是該款主要是有時間性的限制(限制期間為「二年」)，且其係針對公務員離職二年內不得參與離職前一年內就其擔任公務員執掌下，其所瞭解或在合理情形下應該瞭解的進行中特定案件，禁止其代表任何人與任何現任公務員接觸。違反前項規定的離職公務員可能面臨兩年以下有期徒刑，科或併科 1 萬美金之罰金的刑罰制裁(劉定基，2000；陳克允，2003：57)。另外，第 207 條第(a)款第 2 項有關一年期間的限制是指在離職前一年內若曾經代表政府親自且實際參與任

何貿易或國際協約之談判，且接觸到貿易協商或條約協商的機密資料，則不得運用該機密資料，在離職一年內就該協商事項擔任任何美國以外人士的代表、協助或提供建議(陳克允，2003：57)。

此外，就美國實際情形而言，任何涉及違反前條規定而訂定的政府契約均可能被終止，該離職公務員服務的民間企業亦可能被禁止參與政府契約的投標。事實上，即使競爭對手企業對於被告企業違反第 207 條的指控最終沒有成立，被告企業仍可能遭受巨大損失，因為在被禁止施工或在禁制令(injunction)生效期間，政府均不能繼續對被告企業按照契約的進度撥款，如此一來，將導致被告企業財務調度的吃緊，甚至錯失其他可能與政府簽約的機會。

雖然違反前項規定所可能導致的後果十分嚴重，然而就第 207 條的第(a)款第一項的適用情形而言，所謂「親身且實質上參與該事件」的意義卻並非十分明確。在 *United States v. Nasser*(1973)一案中，聯邦第七巡迴上訴法院即面臨了被告對前揭要件欠缺明確性的挑戰。惟法院迴避了直接定義「親身且實質上參與」的意義，認為該文字「．．已經足以使陪審團在現在有的證據基礎上決定被告是否具有違反法律職業道德的情事」。法院並認為「．．．第 207 條規定，恐怕亦是在各種複雜的情況下最精確的一種形容．．．」。在 *United States v. Josten* (1989)一案中，聯邦地方法院則對「親身且實質的參與」做了進一步的「間接」定義，法院認為：「該要件要求公務員除了因職位上的責任(official responsibility)表面上(perfunctory)的參與或在行政上例行性(peripheral)的參與外，尚須有其他的行為」。至於該條所謂的見面或會晤(appearance)不包括任何未預知的見面在內。

2. 聯邦法典第 18 章第 208 條的規定

該條規定主要在於確保現任公務員不致因為討好將來可能的民間企業雇主，而在任職期間就其經手的案件做出不適當的決定。在性質上，其不是真正的旋轉門條款，但具有規範行為倫理的作用。

聯邦法典第 18 章第 208 條第(a)款規定：「除了第 208 條第(b)款的規定外，任何公務員均不得親身且實際參與本人、配偶、未成年子女等任何正與其協商或安排有關將來工作的人，有財務上利益相關事件」。公務員違反本條規定將受到與違反第 207 規定一樣的處罰。惟

有關本條的適用情形，在美國實務上亦有其特殊的地方，主要是因為一般法院均將本條的規定視為嚴格責任(strict liability)及不以被告公務員具有故意為要件。換言之，公務員僅需對存在有財務上之利益衝突有所認知即可。至於執行條件為：(1)具有公務員身分；(2)親身且實際的參與案件；(3)正在協商或安排將來的職務等要件，在本質上公務員當然應該有所認知。此外，在 United States v. Schaltenbrand 一案中，第十一巡迴上訴法院進一步限縮所謂「協商」的意義，法院認為：「所謂的協商並非指一般廣泛的討論，而是在腦中有一個具體的職位，並且討論有關資格的細節」。

3. 廉正採購法第 40 章第 423 條(41 U.S.C.A. §423)之規定

該條主要禁止以下幾種行為：(1)禁止洩漏任何有關契約當事人資格或標的資格之資訊；(2)禁止任何人在決標前攫取契約當事人資格或標的之資訊；(3)要求採購人員在投標者與其聯絡並談及將來可能之工作時採取一定之行為；(4)禁止離職之採購人員在離職後一年接受投標者之邀請擔任投標者公司之職務。違反本法之規定，包括民事(每一個人 5 萬美金之罰款及所受利益兩倍之賠償，每一承包商 50 萬美金之罰款及所受利益兩倍之賠償)及形式上之制裁(5 年以下有期徒刑)。有關本法之適用上，由於美國「政府採購法」(Federal Acquisition Regulation)之規定，使所有政府契約的承辦人員負有取得其員工書面聲明其已遵守相關法規之義務。

其他如倫理改革法主要規定高級公務員的資產報告、離職後政治活動的限制、謝金、答謝禮品之受領限制。

四、小結

美國現行適用於一般聯邦離職公務員之利益迴避規定係由聯邦法典第 18 章第 207 條、第 208 條及第 41 章第 423 條等 3 個繁複的條文所組成。

綜合言之，美國旋轉門制度係採取特定行為之禁止，其特點是針對對象的身分及職務性質作不同程度的規範，限制年限的長短則視該對象行為涉及利益是否重大，而作區隔，例如有終身禁止者，亦有五年、二年、一年期限不等。此外，對於人員的規範上亦同時分別針對

行政部門與國會部門做規定，其中對於行政部門人員的限制係依其涉及事項分為終身限制、兩年限制與一年限制等三種類別。此外，對於高層官員有額外的限制，限制的方式是禁止從事的特定的活動，特別是遊說或接觸等活動。至於對於國會部門人員離職後的限制，區分為議員、兩院議長、兩黨領袖等領導者、議員私人助理、委員會助理及其他國會所屬機關公務人員不同的規定(陳克允，2003：57)。

由此可知，美國相關立法條文敘述十分詳盡，較少有不確定的法律概念。這些複雜的規定反映了一個利益權衡過程；亦即政府利益、公信力的維持與離職公務員人格、工作權的保障在旋轉門現象上出現了一個積極競合的情況，美國國會藉由冗長的條文，希望在兩項利益中取得平衡。這種整合考量離職公務員工作權之保障及政府利益的立法模式的模式可作為參考。

惟美國對於離職公務員旋轉門的立法亦存在一定的問題。首先，雖然相關規定在理論上從未剝奪離職公務員任職於特定私人企業的機會，但由於相關實務運作之結果，私人企業往往不敢輕易聘用離職公務員（至少在相關法令規定的「禁制期間」內），是該規定在實際上造成離職公務員在尋求新工作上的困擾。此外，相關規定是否違反美國憲法增修條文第 1 條有關言論自由集結社自由之保障，也一直存有爭議。再者，聯邦法典第 18 章第 207 條規定中「親身且實質的參與」等文字是否合乎明確性的要求也受到質疑(劉定基，2000：109)。綜合言之，美國公務員離職後利益迴避的規定經過將四十餘年不斷的修正，仍具有立法的參考價值。表六為美國旋轉門條款相關規定之整理。

表六 美國旋轉門條款相關規定之整理

法令	限制方式	限制對象	限制年限	限制事項
美國聯邦法典第十八章第二〇七條	禁止從事特定的活動，特別是指遊說或接觸等活動	行政部門各機關或哥倫比亞特區政府之公務人員或法官	終身限制	涉及美國政府直接重大利益(direct and substantial interest)且離職之公務人員曾親自及實質之參與(participated personally and substantially)者。
			二年限制	涉及美國政府直接重大利益，離職之公務人員知悉或應當知悉(know or reasonably should know)其離職前之待解決的公務職責，將會在一年內受到審理者。
		上述人員，及參眾兩院議員、職員與國會議所屬各機關公務人員	一年限制	(1)在離職前一年內若曾代表美國政府參與任何貿易或國際協約之談判。在離職一年內不得運用所接觸談判之機密資訊，協助或提供建議給予任何美國以外之人。 (2)政府倫理局局長基於機關之要求，在一定條件下，得免除前述人員受一年之限制。
		高階官員(除仍有終身限制與兩年限制規定外)	額外一年限制	在離職後一年內，不得與離職前一年內任職機關之公務人員或法官溝通或接觸，企圖為美國政府以外任何人士，影響原服務機關主管事項之決定。
		國會部門人員	一年限制	在離職後一年內，不得與任何現職國會議員及國會各機關公務人員溝通或接觸，企圖為美國政府以外任何人士，影響國會議員或國會職員的正式職權事項之決定。
美國總統	禁止遊說	高階任命人員	終身限制	在離職後任何時間內，均不會為外國政府或外國政黨工作。

統 命 令 第 一 二 八 三 四 號	及為外國政府或外國政黨工作		五 年 限 制	1. 離職後五年內不得對原服務機關所屬任何公務人員進行遊說。 2. 總統府任職者於離職後五年內，不得對曾與原職務有業務關係的任何機關所屬公務人員進行遊說。 3. 原服務係負責貿易談判者，在離職後五年內，不得代表、協助或建議美國政府以外任何人士，影響任何公務人員之決定。
		貿易談判人員	五 年 限 制	離職後五年內，不得代表、協助或建議美國政府以外任何人士，影響任何公務人員之決定。
罰則	違反離職後利益衝突規定者，處一年以下徒刑或最高五萬美元罰款或兩者兼處。罰款係以每一違反事例計算之。但故意違反者，處五年以下徒刑或最高五萬美元罰款或兩者兼處。			

資料來源：(劉定基，2000；周錦龍，2001：22-23；傅美惠，2005：250)。

說明：

1. 高階官員指副總統、敘首長俸表等人員(內閣部長)、總統府內任職敘首長俸表第二俸等人員或總統與副總統任命在其辦公室內協助與服務的人員依首長俸表支薪人員、敘薪高於一般俸表十七職等基本薪俸以上之人員(含相當俸等之高等行政主管職位人員)、總統與副總統任命在其辦公室內協助與服務的人員或敘薪高於 0-7 職等薪俸之軍職人員(周錦龍，2001：)。
2. 國會部門人員，指敘薪高職一般俸祿表十七職等基本薪俸以上，且在離職前一年間至少服務滿六十日以上者。
3. 總統命令第一二八三四號(1993 要求)行政部門各機關 1993 年 1 月 20 日之後，支首長俸表第五俸等以上之總統、副總統或機關首長任命的非永業全職人員，任職前均應簽訂「高階任命人員誓詞」；任何貿易談判人員，既使非屬高階任命人員，就職前須簽訂「貿易談判人員誓詞」。任何違反誓約之前任高階任用人員或貿易談判人員，可處以再延長五年的禁止遊說活動。
4. 罰則部分參見 <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/216.html>。

第二節 英國

英國柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 及其保守黨在 1979 年執

政後，旋即推動各項新政府運動，而最著名的是為「續階計畫」(The Next Steps)，後由 John Major 及 Tony Blair 兩位首相接手，雖有小異，但主軸精神並未隨政黨輪替而有大別，英國政府改造運動歷經三位首相，成果斐然。而被譽為全球公共管理革命的典範。

然 Thatcher 政府改造的主要執行者卻都是來自民間企業：Derek Rayner、Robin Ibbs 和 Peter Kemp，這些民間企業的才幹之士改變了英國文官制度的 DNA。英國下議院「公共行政甄選委員會」(the Public Administration Select Committee) 在 2004 年的「企業任職規則報告」(the Report of Business Appointment Rules) 中，更指出：政府的政策就在鼓勵政府和民間企業的人才交流，這是趨勢 (a continuing trend)，該委會也注意到若干民間人士被延攬至政府部門短期服務，卻遭遇返回民間企業再任職的困難。今 (2007) 年 6 月剛卸任的首相 Tony Blair 更藉 Patrick Brown 爵士個案的檢討，希能使政府和民間人才的交流更為容易。

儘管如此，英國的產官人才交流規則限制比諸世界其他主要國家，其實是並不嚴格。英國政府產官人才交流是規定在「文官管理法典」(Civil Service Management Code) 中第四章 (行為和紀律)，分別定為「卸任部長任職民間企業守則」(Guidelines On The Acceptance of Appointments or Employment Outside Government By Former Ministers of The Crown) 和「離職公務員任職民間企業規則」(Rules On The Acceptance of Outside Appointment By Crown Servants)。前者是於 1995 年訂定施行而後者則早在 1975 年就由當時的首相頒布實施。但這兩項規則並非由「文官委員會」(Civil Service Commission) 所掌理，而是由非部屬的獨立委員會所職掌，即「任職民間企業獨立顧問委員會」(The Independent Advisory Committee On Business Appointment)，該委員會直接向首相負責。

一、卸任部長任職民間企業守則 (簡稱部長守則)

該部長守則之要點如下：

(一)卸任部長須於離職後兩年內向該委員會提出審查其任職民間企業之申請，徵詢意見。

(二)該委員會的審查標準為：

1. 該卸任部長是否有與未來雇主或未來雇主的競爭者「任何接觸」(any contact)，如有必要，該委員會將調閱該卸任部長之部會與其未來雇主間的任何契約、管制或其他關係的資料。
2. 該卸任部長是否有接觸(access)其未來雇主競爭者的交易機密(trade secrets)或提供政府決策未公開的技術知識(knowledge)給未來雇主，而產生不公平的利益(unfair advantage)。
3. 該委員會應注意是否有特定理由(specific reason)引起社會大眾對該卸任部長任職之工作之關注，而應建議該卸任部長延後獲提出其他條件(another condition)才就職，或不適合該項工作。
4. 該委員會必須平衡以上標準與該卸任部長至企業任職的意願，或建議該卸任部長是否有需要再開始另一新的工作生涯。
5. 該委員會可能建議該卸任部長離職兩年後再任職或在這兩年不參與未來雇主的某些活動(certain activities)。
6. 該委員會對於內閣層級部長的審查期間為三個月，但如至與其部會無關的學校任教、農場工作、醫藥行業或其他家庭企業等，則可能不需要三個月的等待期間。
7. 任何卸任部長的申請案皆須保密，但經審查任職後，該委員會就需公布，每年皆應有年度報告。

二、離職公務員任職民間企業規則（簡稱企業任職規則）

該企業任職規則之要點如下：

- (一)本規則適用於離職兩年內之高級公務員，其薪俸在第4薪資帶或以上(salary band 4 or above)和其JESP指數至少13（即職務責任相當重要），或相同等級的專家(specialists)或特別顧問(Special Advisers)。無論就職於英國國內外公司機構或外國政府或其機構，皆適用之。

(二)該委員會的審查標準為：

1. 離職前兩年內，與未來雇主的正式交往(official dealings)情形。

2. 在職期間，與未來雇主未間斷（continued or repeated）公務交往情形。
3. 在職期間之職務上曾接觸（access）未來雇主之競爭對手商業上的敏感資訊（commercially sensitive information）之情形。
4. 離職前兩年職務上有利於未來雇主的建議（advice）或決策（decisions），或被解釋為任職該民間企業之酬庸（reward），或參與形成有利於未來雇主之政策（developing policy）之情形。
5. 擔任企業顧問或自營顧問公司，是否於離職兩年內，曾與政府外之團體或組織間，從事商業上之交易行為。
6. 本規則不適用於：a. 任職於無報酬之非商業組織 b. 由部長委任者 c. 在職期間兼任之職務。
7. 1996 年 4 月 1 日以前之特別顧問（Special Advisers）不適用。

（三）各部會機構審查的注意事項：

1. 關於未來雇主和離職官員間的關係：a. 在職務上接觸的程度 b. 職務上接觸之程度 c. 未來工作的性質 d. 兩者間的以前關係。
2. 關於未來雇主和政府間的關係：a. 是否與離職官員所屬部會有契約關係 b. 是否為所屬部會的管制組織 c. 是否接受所屬部會的補助、貸款或其他財政援助 d. 政府是否為股東之一 e. 是否與所屬部會、政府分支機構或三軍間有特別關係。
3. 關於與國外雇主間的關係：a. 兩者間是否有談判關係 b. 是否參與所屬部會政策討論，而有利該未來國外雇主 c. 是否參與所屬部會政策討論，而不利於未來國外雇主之競爭對手 d. 是否利用所屬部會與未來國外雇主之接觸機會，而引起社會批評。

三、部長守則對於卸任首相和部長雖需接受該委員會建議但皆無法定的拘束力，該獨立委員會也無權監測卸任首相和部長的再任職行為。然而，其他離職公務員必須獲得該獨立委員會准許後才能再任職民間企業機構，但該獨立委員會亦無法定拘束力，以監測卸任公務員的再任職行為。在以上這兩項守則和規則中，並無罰則規定。

第三節 加拿大

一、前言

加拿大政府為提高民眾對政府的信心，對於公務員離職後再就業之限制，規定於 2003 年的「政府公職人員利益衝突迴避及後就業法」(Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holder)，以及 2003 年的公共服務價值及倫理法。近年加拿大民眾對於政府屢發生的遊說弊端十分重視，以及對於握有過度權力與優勢的遊說團體或企業(通常是大的公司)的厭惡，紛紛組成對抗遊說產業的團體，要求政府對於遊說行為的嚴格規範。例如組成「政府倫理聯盟(Government Ethics Coalition)」促使政府執行遊說與倫理的規則，要求政府釐清與遊說產業之間的界線。

二、加拿大旋轉門規定的制定背景說明

早期加拿大政府為提升民眾對於推動廉能政治的信心、維護公共利益，避免相關公職人員利用目前職務之便，營造自己卸任公職後的利益或就業優勢，或於卸任後取得優惠待遇或利用特權接近政府決策，或在職時藉機取得尚未公開之政府資訊，訂定「政府高級人員利益衝突迴避及後就業法」(Conflict of Interest and Post-Employment Code For Public Office Holder 1994)暨「各機關員工利益衝突迴避及後就業法」(Conflict of Interest and Post-Employment Code For Public Service)兩種法規(管高岳等，1999；陳克允，2003：62；侯景芳等，2005：33)。

三、加拿大旋轉門相關法規的內容與限制

(一) 加拿大旋轉門相關法律

有關加拿大政府公職人員利益衝突迴避及後就業法相關規定，首先是針對政府高級人員離職後就業限制，包括卸職後從事業務之禁止、轉業期間之限制；以及各機關員工離職後就業限制。

1. 政府高級人員利益衝突迴避及就業法規定(侯景芳等，2005：33-34)：

卸職後被禁止的活動：曾任政府高級人員，無論何時均不得轉任

與政府機關正在進行訴訟、交易、談判之商業團體、協會或組織之人員，或對政府從事任何活動或建議。以及不得將其離職前一年內，所獲悉機關內未公開予公眾之資訊或政策，提供予其卸職後之雇主(第 29 條)。

限制期間：曾任政府高級人員，除依特殊規定限制為 2 年的部長外，在卸職後 1 年內不得受雇擔任與其離職前 1 年內，與其職務有直接和重大正式職務相關的企業經理人；或為個人或團體，從事與其離職前 1 年內職務有直接和重大正式相關之業務活動(第 30 條)。

2. 公共服務價值及倫理法第 3 章公務員離職後就業限制相關規定：
(1)離職前：公務員須以「機密報告」方式詳細地對他們的副首長(Deputy Head)說明，所有提供職位的公司可能造成他們實際、表面或潛在可能的利益衝突情境。他們也必須立即地詳細說明揭露類此要約的提供。

(2) 限制期間：原任公務員不能在離任後一年內：受聘擔任離職前 1 年內，與其個人或下屬有重要業務關係之董事或其他僱用關係(第 42 條)；代表任何公司或團體從事離職前一年內，與其個人或下屬有重要業務關係之交易或代理行為；或藉由職務或直接和間接的關係，所掌握外界無法獲得的公共計畫或政府部門與組織之政策等資訊，提出外界任何建議。針對部分特殊情況，例如對於掌握政府重要資訊之員工；意圖將職務上獲悉之技術或知識加速移轉私人運用；離職後就業，致使所屬企業造成市場之不公平競爭等情況，財務委員會得縮短該員工擔任機關重要職務之任期財務委員會得召集相關人員組成審議小組，以協助機關員工或離職後就業之員工處理關於本法事宜之特殊個案(第 45 條)。

(3)離職後之安排：機關副首長必須確信有意離開公職的公務員都清楚地知道這些離職後再就業的標準。

(3)違反規定者，依前揭政府公職人員利益衝突迴避及後就業法(2003)及公共服務價值及倫理法相關規定，依相關規定予以適當處罰。

(二)加拿大旋轉門相關機關

有關離職後限制之主管機關原為財務委員會 (Treasury Board of Canada Secretariat)，於「公共服務價值及倫理法」施行後，由公共服務人力資源管理部 (The Public Service Human Resources Management Agency of Canada) 所屬之公共服務倫理與價值辦公室負責(侯景芳等，2005：35)。

(三)其他相關法律

與旋轉門相關的其他法律如加拿大遊說者登記法 (Lobbyist's Registration Act)，其規範離職公務員的遊說行為。自 1994 年加拿大自由黨引進遊說者登記法，以及 1995 年立法通過之後，遊說產業蓬勃發展，過去十多年來，相關公司的數目成長了 10 倍，甚至使得政府受到遊說業的牽制，也使得遊說成本佔了企業經營支出的相當比例。換言之，加拿大納稅人補貼經費在這些民主過程中的扭曲現象，也出現政府官員的偏差行為。因此，近年加拿大的社會團體組成了「政府倫理聯盟 (Government Ethics Coalition)」，要求政府確實執行遊說與倫理的規則，以及釐清政府與遊說產業之間的界線。他們提出有關清理遊說與執行倫理規則的主張，主要內容包括：部長與資深官員應公開與遊說者的溝通會議與內容；遊說者必須登記其遊說的部門與內容、遊說的費用等。其中與離職公務員、民意代表再就業限制相關的部份是為禁止離職公務員有償販售原任職單位的內部資訊或知識；要求對於卸任後的部長、離職的資深公務員的離職後再就業限制 (post-government employment restriction) 的二年期限應增加到五年，同時對於民意代表、較資淺的公務員的離職後再就業期限由一年增加到四年。該聯盟希望藉由更為嚴格的限制措施，要求公職人員與遊說者之間的正當關係與行為。

四、小結

加拿大政府公職人員利益衝突迴避及後就業法相關規定，包括針對政府高級人員離職後就業限制，如卸職後從事業務之禁止、轉業期間之限制；以及各機關員工離職後就業限制。對於一般員工離職後亦有規範，即離職後一年內，不得為個人或團體從事離職前一年職務相

關之業務活動。惟其年限較各國為短，僅有一年。

第四節 日本

為迴避利益衝突，民主法治國家對於公務人員退職轉任有一定的規定與限制，日本亦不例外，但因國情不同，其利益結構產生的背景因素亦不同，故有因地制宜的不同作法。若僅就法規字面加以解釋，並無法瞭解高級官僚早期退職的主要因素及官僚離職轉任營利事業，官民利益糾結的癥結所在，也無法解析官僚退職轉任所產生的正負面效益等。為求得全面瞭解，本節首先從背景加以分析，以制度、過程發展及慣例為重點，分析日本公務員進用與晉升的人事制度、高級幹部制度的運作過程、官僚空降營利事業等的慣例作為；繼之分析法規的內容與限制；第三則分析行政改革與法規修正的過程與結果；最後則進行綜合歸納做出結論。本節著重釐清日本官僚離職轉任營利事業形成慣例的要因，法律規範的意義與效果，以及新修正相關法律的目的與作法。

一、官僚離職轉任營利事業的主要背景分析

一、公務員進用與晉升的類別

日本的公務員除了有「國家公務員」與「地方公務員」，以及「特別職務」與「一般職務」的區分外，在國家公務員考試方面區分為「Ⅰ種考試」、「Ⅱ種考試」、「Ⅲ種考試」三類，Ⅰ種考試合格的公務員，即成為所謂的「幹部候選人」。而Ⅰ種考試合格的公務員中，若為東京霞關³的中央部會所進用者則成為所謂的「高級幹部組（キャリア：career-track bureaucrats）」；Ⅱ、Ⅲ種考試合格者與非中央部會本部所採用的Ⅰ種考試合格者、以及其他考試合格的公務員，則是所謂的「非高級幹部組（ノンキャリア：noncareer-track bureaucrats）」，兩者在國家公務員體系中的晉升、薪資等待遇皆形成強烈的對比。例如在人事管理上，高級幹部組從進入所屬的部會開始，其人事異動即為首長秘書處的人事課或人事秘書所管轄；非高級幹部組的人事異動，則在其晉升為課長輔佐之前，均為各局總務課的人事人員所管轄。

³東京的霞關即為日本中央政府所在地。

(二)高級幹部制度的運作過程

高級官僚與幹部候選人的選任與晉升等，被稱為高級幹部制度（キャリアシステム：career system），其中最受矚目的即為晉升的速度。一般而言高級幹部組進入部會後，約有兩年的巡迴調動，視為基本能力培養期，之後大約四年可升任為係長⁴、八年為課長輔佐、十八年為課長；升任為課長之後的十年則是於各局的課長職務之間調動；到五十歲左右則升任為審議官或副局長，繼而為局長，約五十七歲左右應可升到事務次長一職（川手撮，：4）。幾乎所有同期的高級幹部組皆可以升到部會本部的課長，升任課長之後則是進入激烈競爭的階段，落隊者被派到部會的地方分部局、地方公共團體、外圍團體等擔任幹部，有的則轉任民間企業或轉而投入政治家行列。

高級幹部組的一部份則繼續晉升至局長以上位階⁵，但若同期或後期中，有升任公務員體系（不含政務官）的最高位階「事務次長」者，則同期的高級幹部組⁶以及被超越的期別者，依慣例須全員提早退職。為安排這些尚未屆齡而提早退職高級官僚的出路，高級官僚提早退職或退休後轉任公民營企業或特殊法人組織等的高級職位，即是所謂的「天上下凡塵（日語：天下り；讀音：amakudari）」，也意即「空降高幹」的慣例，也就因此而生。

相對於高級幹部組，非高級幹部組的公務員雖然也有晉升為課長者，但畢竟是極少數，而晉升為局長者則至今只有一個特例⁷。高級幹部組與非高級幹部組的人事待遇雖然差別甚大，然而並無法律明文規定，只是依照慣例而行，亦即對高級幹部組的特別待遇乃屬於各部會非正規人事管理的一環。

高級幹部制度不僅可以使中央部會的升遷管道保持暢通，持續不斷地促進高級官僚的新陳代謝，使菁英人才的供給源源不絕，加上其

⁴ 「係（日語讀為 kakari）」為日本公務機關執行事務的基礎單位，單位主管為「係長」；「係」為「課」所管轄。

⁵ 局長、次長位階的高級官僚，偶而會與政治人物（含政務官與國會議員等）對等的正面交鋒，甚至有影響力超越政治人物者。

⁶ 進入同一部會任職的同期高級幹部組公務員人數約有 10~30 人不等，而每一期得以升至事務次長者或只有一人、甚或沒有。

⁷ 昭和 56 年 6 月，非高級幹部組的石井直一（當時 55 歲）就任大藏省印刷局局長，引起媒體的矚目，但此一案例至今仍為前無古人後無來者的特例。

與「空降高幹」的慣例結合後，也產生將中央政府的菁英人才提供給地方或民間機構使用等的正面效益；然而相對地也產生退職高級官僚成為部會資源分配的仲介者，或被視為政官商糾結關係的源頭。再者，此等高級官僚在領取高額退職金⁸之外，因空降他處擔任高級幹部又可領取優渥薪資乃至於津貼與紅利等，皆成為飽受各界批判的負面焦點。綜合上述分析，歸納可得：因受高級幹部組單獨適用的早期退職系統的推波助瀾，使非正規的「空降高幹」慣例，在官僚人事系統中形成結構化，變成整個公務員人事管理系統中的一環。

二、旋轉門相關法規的內容與限制

（一）旋轉門條款的內容

為建立公平公正的制度，迴避利益衝突，日本國家公務員法第 103 條與第 109 條皆有旋轉門條款相關規定，第 103 條為規定的內容，第 109 條為違反第 103 條的罰則。根據國家公務員法第 103 條「私有企業的隔離」第 2 項「職員⁹離職後二年內，不得承諾就任或就任與職員離職前五年內的在職單位，為人事院規則所定國家的機關、特定獨立行政法人、或日本郵政公社有密切關係的營利事業。」；第 3 項「前第 2 項的規定，若為依據人事院規則，由所屬機關首長函請，經人事院認可者不適用之。」；第 9 項「人事院每年應即時將前年人事院所為有關第 3 項之認可處分（與第 1 項相關者除外），逐一就其認可者離職前五年內所任第 2 項人事院規則所定國家的機關、特定獨立行政法人、或日本郵政公社的官職、認可營利事業的地位、認可的理由及其他必要事項，向國會及內閣提出報告。」；國家公務員法有關罰則的部分皆規定於該法的第四章「罰則」，第四章的條文係從第 109 條至第 111 條。若違反與旋轉門相關的第 103 條規定，罰則明定於第 109 條及同條的第 13 款。條款內容為：第 109 條「為下述各款之一者，處一年以下有期徒刑或 3 萬圓以下罰金」；第 109 條第 1 款至 13

⁸ 2004 年 1 月各部會的事務次長以及警察廳長、金融廳長等的年薪資皆為 2432 萬 9000 日圓，退職金則約為 8000～9000 萬日圓前後；局長位階的年薪則為 1850 萬～2000 萬日圓左右，退職金則約為 6500～7000 萬日圓前後。資料來源：2004 年 1 月 9 日每日新聞，早報東京版。

⁹ 日本的國家公務員法中，所謂的「職員」，即指公務員。

款分別為對應違反行為的法條，其中第 13 款即載明：「違反第 103 條規定，任職營利事業之地位者」。

另外，根據人事院規則一四之四營利事業就職條款，第四條認可權限的委任，第一項職員就職營利事業的認可權限，得依法委任該當職員離職時所屬單位首長，第二項所屬單位首長可將前項之受委任權限，委任給部內的上級職員。第五條認可的基準，第一項在採取八款的負面禁止表列之外，且在到該營利事業就職，可確保且不妨礙公務的公正性下，得以認可。第二項在不違反該法第一條的精神¹⁰下，職務與責任具有特殊性的職員、或具特殊情形者得排除前項規定予以認可。具有高度專門知識經驗等其他能力的職員，在營利事業的邀請，且其能力為該當營利事業所必要者，人事院在聽取具有優秀見識者的意見後，在不違反該法第一條的精神下，亦同。

日本的國家公務員離職後，至營利事業就職，受到國家公務員法的明文限制。歸納而言，日本的旋轉門條款採取於限制年限內，原則禁止，即於離職後二年內，不可至與其離職前五年之內任職的國家機關、特定獨立法人、或者是日本郵政公社有密切關係的營利事業任職；但也有例外，例外則採事前審查許可的模式，即職員除經由所屬單位首長等提出申請，獲得人事院的認可之外，亦可在人事院的認可權限委任下，由單位首長或被授權長官進行個案審查，亦即以個案審查來彌補一體適用一律禁止的缺失，並可在公私利益衝突與個人工作權保障上求得平衡，同時可除卻當事人違法與否的困擾。

（二）年度報告與「公正的人才活用系統」

根據國家公務員法第 103 條第 9 項規定，人事院每年應即時將前一年人事院所為有關第 3 項之認可處分，向國會及內閣提出報告。表七為 2001 年至 2005 年人事院認可的件數：

表七 人事院認可公務員轉任營利事業年度件數表

2001 年	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
70 件	59 件	78 件	89 件	66 件 (14)	70 件 (15)

資料來源：人事院編，（平成 18 年版：2006 年），《公務員白書》，日本東京，國立印刷局發行，p.23；以及人事院網站。

¹⁰ 人事院規則第一條內容主要是敘述該法的根據（法源），從為首的「國家公務員法」到最後的「國家公務員償還留學費用關係法」，總共有 21 法。

註：() 內數字乃包含於當年度的件數內，為根據「公正的人才活用系統」所認可的件數。

表七所示件數係為人事院所認可者，另外人事院認可權限委任各部會所認可者件數，則遠多於人事院直接認可的件數，多數皆如同下表八所示的 2005 年與 2006 年的許可件數的數目一般。

表八 部會認可公務員轉任營利事業件數表

2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
731 件	630 件	648 件	611 件

資料來源：同上

表七的 () 內數字為該年度根據「公正的人才活用系統」所認可的件數。所謂的「公正的人才活用系統」乃是 1998 年 4 月由人事院針對國家公務員至營利事業就職項目所創設的特定目的系統，此一系統標榜具備公正且高透明度，可使幹部職員能夠於在職期間，培養出高度專業的知識與能力，並得於社會中加以活用。人才活用系統的流程乃是企業經由日本經濟團體聯合會向人事院提出人才邀請，人事院則將相關訊息等知會擁有該企業所需人才的部會，受到知會的部會則考選出適合的人才，並在獲得職員的應允後，與該企業進行接觸。由於此系統將促使企業與部會的密切接觸，若屬國家公務員法 103 條第 2 項所規範者，人事院將依法進行該再就職案的認可審查。¹¹

(三) 行政改革與法規修正

日本於 1990 年代初期啟動所謂繼明治維新、戰後大改革以來的第三波大改革，改革的步伐從政治邁進到行政，而行政改革項目也已從中央部會的重組，推展到公務員制度的改革。2005 年 12 月內閣會議決定「行政改革的重要方針」，將徹底推行以能力與實際業績主義為主軸的公務員制度改革；之後，為回應國民對「空降幹部」的嚴厲批判，維護國民對公務體系的信賴，更積極進行早期退職慣例的修正，期能促使公務體系內部的長期性力量得以活用，進而重新建構人事系統。

2007 年 2 月中在野的民主黨國會議員等舉發社會保險廳嚴重怠忽職責，導致數千萬筆的國民年金資料消失或錯誤，許多國民繳了數

¹¹ 「公正的人才活用系統」相關資料來源：2007 年 7 月 3 日所查詢日本的人事院網站 <http://www.jinji.go.jp/jinzai/f-jinza.htm>

十年的保險金卻領不到年金，而且政府每年都少付 3 百億日圓給該給付的國民。此一政府與官僚的嚴重缺失，形成巨大民怨與壓力，衝擊自民黨與公明黨聯合政權，安倍內閣的支持率跌破三成；而且執政黨為挽救執政頹勢與七月的選戰，不僅延長國會議期，也加快審議指標性法案的腳步，因而形成有利於公務員制度改革關連法等法案通過的契機。2007 年 6 月 30 日國會通過國家公務員法部分修正案，也就是所謂的公務員制度改革關連法，修正內容主要分為「引進能力與實際業績主義」、「離職後就職的相關規定與限制」與「獨立行政法人通則法的修正」三部分。

新修正的離職後就職相關規定與限制，亦即所謂的旋轉門條款，其主要內容有以下九項：

1. 內閣總理大臣根據法律掌理職員的退職管理等相關事務（屬於人事院掌理者除外）。
2. 內閣總理大臣得調查職員的退職管理等相關事項，此一權限委任內閣府所設置的再就職等監視委員會。該委員會執行對被排除於再就職規定之外者的認可、以及對具有任命權者的勸誡等。同委員會設置再就職等監察官，進行各部會等違反再就職規定的調查。
3. 內閣總理大臣為使職員離職後再就職援助與官民人才交流順利施行，得予以支援。此事務委任內閣府所設置的官民人才交流中心，同中心的首長由內閣秘書長擔任。
4. 各府省等職員，就職員或者曾任職員者離職後所就職營利企業或特定的非營利法人（以下稱為營利事業等）的斡旋，須加以規定與限制。
5. 現職職員進行與自己職務有利害關係的特定營利事業的求職活動，須加以規定與限制。但是現職被派遣的場合、一定官職以下職員再就職的場合、以及由官民人才交流中心介紹的場合，現職職員得以對該營利事業進行求職活動。
6. 離職後就任營利事業等地位的退職職員，於其離職後二年內，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作為，為與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，為其離職前五年內（課長級以上者則為就任該職期間）所擔任職務的所屬業務等者，須加以規定與限制。

7. 離職後就任營利事業等地位的退職職員，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作為，是其在職時自己所決定的契約、處分，與該營利事業有關者，須加以規定與限制。
8. 曾任管理職職員者，就任營利事業等地位的場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定的事項。
9. 違反第六項至第八項行為者科以 3 萬元以下罰金，不法行為等處以 1 年以下有期徒刑。¹²

歸納上述九項要點可以得知其重點有：1. 強化內閣總理大臣的職權，將官僚的人事管理權回歸內閣總理大臣，由內閣總理大臣或其內閣府轄下的直屬單位所管轄、2. 內閣府設置「再就職等監視委員會」與「官民人才交流中心」主導官僚離職後再就職的相關作業、3. 規定與限制官僚離職後就職的公私利益糾葛的相關事務，以求從根杜絕「高幹空降」，摧毀其所衍生出官民協商與勾結的溫床。

三、小結

戰後日本公務員退職轉任營利事業等，特別是具有一定地位與影響力高級官僚的退職轉任自成系統，此系統並非有法律依據，而是屬於慣例的非正規系統，但其整個結構與運作模式卻是符合日本傳統社會的集團主義與恩顧主義的行為模式。從國家公務員考試起，即以 I 種考試合格者作為門檻，再者是須被中央部會的部本部採用者為限，方得被納入為「高級幹部組」的成員，高級幹部組接受所屬部會（集團）的特別栽培，當然也賦予重任，負擔比非高級幹部組公務員更多的工作與責任，相對地所受的待遇與升遷也就高人一等，直到同期或後期中有人升任次長時，則全員提早退職。當然除了自己已尋好出路者，所屬部會的高層也會與可能的再就職事業等法人團體斡旋，協助再就職。如此的「高幹空降」結構，形成政官商利益糾結的溫床，也成為輿論所批判的焦點。

¹² 資料來源：〈國家公務員法等一部份修正法律案〉（內閣法案第 96 號）要旨，參議院網站公告資料，<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/gian/16603166096.htm> 法案內容請參照 http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16605096.htm

國家公務員服務法與人事院規則對旋轉門事務雖有相關的規定與限制，但其範圍也僅限於與營利事業有關的再就職，然而除卻營利事業之外，各部會的外圍團體甚多，有執行部會政策的非營利法人、也有半官半民的法人等並未納入規範；且對退職再就職的規範期限也只有二年，是否能對高幹空降的利益糾結結構形成有效制約，不無疑問？事實上此一問題也是各界至今多所質疑與批判所在。

主導高幹空降的利益糾結結構者為官僚，是高級官僚，也是各部會的菁英官僚，更是既得利益者，要其進行自我改革自有其困難，但若發生官商勾結的非法行為時，除當事人需依法懲處之外，政治責任則是由執政黨及相關政務官負責，不符政黨政治與責任政治的精神。準此，第三波大改革的主要方向之一即是從「官僚主導」修正為「政治主導」，大幅提昇內閣總理大臣及其內閣府對官僚退職轉任相關事務的主導地位與權限，使在官僚退職轉任過程中原居運作主體的高級官僚，變成為政治結構中的被支配者，受到法規與政治的雙重管理，以強化利益迴避、降低官與官、官與半官半民、以及官商間等的利益糾葛結構。

然而，2007年7月29日的第21屆參議院議員改選結果，執政黨大敗，在野的民主黨躍升為參議院的第一大黨，形成眾議院為執政黨掌控，民主黨則主導參議院，朝野勢力各擁一院相互競合的局勢。雖然擁有第一院優勢的眾議院才是政權持續與否的關鍵因素所在，但今後法案的審議必然益形激烈，民主黨已明言將提案廢除「官民人才交流中心」等，欲將官僚離職再就職的公私利益糾葛從根拔起。日本第三波大改革所催化出來的二大黨競合機制，此後勢必繼續導引公務員的退職轉任與旋轉門條款的发展。

第五節 新加坡

根據新加坡總理辦公室文官部（Public Service Division）之溝通及國際關係部門（Communications & International Relations Department）所提供的資料，新加坡政府對於離職官員再任職民間企業，訂有一套「離職後規則」（Post-Employment Rules），這套規則僅

適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員。該規則的要點如下：

- 一、上述官員在離職後一年或兩年內，需向任職部會之常務次長報告，渠未來雇主或外國組織與新加坡政府交往的情形（on-going dealings）。
- 二、上述官員在離職前一年或兩年內，渠未來雇主或外國組織與新加坡政府曾有直接和特別交往（direct and significant dealings）者，該官員的再任職將有一年或兩年的「冷卻期」（cooling-off period）。然而，渠所任職部會常務次長可視各案情形，免除或減少冷卻期。

第六節 德國

相對於英文通常以旋轉門—Revolving Door—來描述公務員離職後利益迴避問題，在德文文獻中旋轉門—Drehtür—一詞則非德國學術界或實務界慣用來描述公務員離職後利益迴避相關問題的概念。若以此概念在德語網站進行網路資料搜尋，大致上僅在少數新聞媒體提到，且其中內容系絡也多涉及美國經驗。但由於近年來在實務上也的確有不少知名政治人物在退出政壇後，直接轉到民間業界任職，公共利益與職業自由之爭議遂引起輿論的批評與討論。2006年德國在野的兩個小黨綠黨與自由民主黨均分別在聯邦議會(Bundestag)提案要求明白規範離職政府官員的職業（綠黨：Drucksache 16/948、自由民主黨：Drucksache 16/677 提案）。唯目前具體的立法決議仍尚未出現。

事實上，依德國現行聯邦公務員法(Bundesbeamten-gesetz 縮寫BBG)¹³觀之，德國目前並無直接限制公務員旋轉門條款。與離職公務員關係最為密切者應為聯邦公務員法第 61 條與第 69a 條。其中第 61 條規範(一)公務保密(Amtsverschwiegenheit)事宜：「公務員對其執行公務所獲知之事情應嚴守秘密，此一要求於公務員關係終止後同樣適用。此項公務員保密之義務，不適用於公務上連絡之通知事項或關於

¹³德國聯邦公務員法(Bundesbeamten-gesetz BBG)制定於1953年，一般引用的版本是主要是1999年3月31日(BGBI. I S. 675)，最近一次修訂為2006年12月5日，修訂第二條第二項(BGBI. I S. 2748)。

業已週知之事實或按其性質已無保密之必要性者。」(二) 陳述許可(Aussagegenehmigung)事宜：「公務員對於職務所知悉之秘密，在未經許可前不得在法庭內、外陳述，或發表聲明。該項許可由監督長官為之，已終止公務員服務關係者則由最後監督長官為之。」由上開條文可知：離職之公務員同樣負有保守職務上知悉秘密之義務，在沒有得到批准的情況下不能在法庭內外說出秘密事務或對其作出聲明解釋。批准是由其主管上級做出，如果原主管上級已結束公職關係，由新來的主管上級執行。公務員在結束公職關係之後，必須遵照原主管上級或新的主管上級的要求，交出其官方的文件、圖紙、圖片說明以及各種關於官方事件的記錄以及複印件。他的遺屬和繼承人也有交出文件和複製件之同樣義務。。第 69 條 a 則進一步具體規範「公務員關係終止後之職業」：

一、退休之公務員及領有照護俸之前公務員在公務員關係終止後之五年內，或因年滿 65 歲屆齡退休者，自退休月份起三年內，任職其公職以外職務或執業者，而該職務或執業與其所任公職最後五年內之職務相關並且對職務利益有所影響時，有向次高監督官署申報聲請之義務。

二、前項職務或執業之聲請，主管官署如認為有妨礙職務利益之虞時，得拒絕之。

三、該項禁止，由次高之監督官署宣告之。唯該禁止至遲於應公務員關係終止滿五年失其效力。最高監督官署得授權下級官署為之。

前述規定之目的在於避免公行政所欲發揮之功能，受到不利之影響，在實務上，如果領有照護俸之前公務員之職業活動或營業活動有損害其前所擔任職務之利益時，其前上級長官得不允許其再任某職業或營業。至於未領有照護俸之離職公務員，原則上係指被免職之公務員。因為其與原服務之機關，不再存在任何之法律關係，所以得不受職務上規則之拘束，易言之，即無所謂從事職業或營業之通知義務。

由前述規定可知德國聯邦公務員法對所謂公務員離職後利益迴避問題並非「根本禁止」之規定，而是「報備義務」，只有在監督官署認為有妨礙職務利益之虞時，始得拒絕之。另外對公務員離職之年齡與限制時間長短亦有差異：一般退休或離職者五年內均負有申報之

義務，年滿 65 歲屆齡退休者則為三年。

而且德國聯邦公務員法前述之規範之適用對象僅適用於常任文官(Beamtenverhältnis auf Lebenszeit)，對政務官並不適用，雖然「利益衝突」的問題在政務層次同樣存在，甚至更具重要性。也因此綠黨與自由民主黨分別於 2006 年先後提案要求聯邦政府提出具體規範(Deutscher Bundestag 2006A, Deutscher Bundestag 2006B)。在聯邦議會的討論中各黨派均認為宜以法規或行為準則規範(Ehrenkodex)予以具體規定，以確保社會大眾對國家作為的信心與政治人物的信任，而且在有明確規範下，亦可確保企業界與離職政治人物免於人事不確定性與不公平的批評。尤其政務官本非終身職，如何確保憲法保障人民選擇職業之自由與政府決策公正性是個在比例原則下必須考量的議題。自由民主黨建議對政務官限制應以兩年為限。

正因為德國法律對於政務官轉任民間企業並無具體規範，故在實務上，德國離職政治人物轉任民間企業的案例甚多，以下茲舉幾個較為著名的，也是頗受批評案例說明之：

- 一、前德國總理 Helmut Kohl (基督教民主黨 CDU) 去職後任職瑞士財務公司顧問。
- 二、前德國總理 Gerhardt Schröder (社會民主黨 SPD) 去職後均擔任俄國國營事業 Gasprom 顧問。
前聯邦環境部次長 Rezzo Schlauch (綠黨 Die Grünen) 去職後，於 2005 年終起在南德巴登-符騰堡邦 Baden-Württemberg 的能源公司 EnBW 擔任顧問。
- 三、在該公司內還有前聯邦外交部長 Klaus Kinkel (自由民主黨 FDP)、前聯邦財政部長 Theo Waigel (基督教社會黨 CSU)、前聯邦學術與研究部長 Matthias Wissmann (基督教民主黨 CDU) 等知名政治人物。

就此議題，在其他德語系國家，另有瑞士國會業務審查委員會(GPK-N, Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates) 於 1999 年提出一份有關「利益衝突觀點下有關公務員兼職與離職公務員之職業與執業」的研究調查報告，該報告中指出：民間企業自政府網羅人才

除了借用其專業知識外，更在於利用其資訊、影響力與人脈，基於國家公共利益之考量，就此為適當之規定自有必要。唯現代政府人事制度通常要求公務員有更高的機動性與彈性，亦強調政府與民間經驗與人才的交流互動。若為過份嚴苛之限制反而背離此一目標(GPK-N 1999, Ziffer 64, 65)。

總言之，德國現行聯邦公務員法僅要求常任文官離職後從事與原職務利益可能相衝突之工作則五年內有申報之義務，政務官則不在此限。因此，德國就立法上仍有其不足之處。

第七節 小結

從前述各國政府對於旋轉門現象的規定得知，依國情與文化不同差異頗大。其中美國旋轉門制度採取特定行為的禁止，限制對象係按身分及職務性質作不同的規範，限制之年限視涉及利益是否重大，而作區隔，有終身者，亦有五年、二年、一年不等，條文敘述較細膩周詳，少有抽象不確定的概念；英國旋轉門制度採事前審查，可防範於未然，至於相關規範包括文官管理法典、卸任部長任職民間企業守則和離職公務員任職民間企業規則；日本國家公務員服務法與人事院規則對旋轉門事務雖有相關的規定與限制，原則採職務禁止，例外採事前審查許可，可避免一律禁止一體適用的缺失，也可兼顧當事人工作權，但其範圍僅限於與營利事業有關的再就職，且對退職再就職的規範期限只有二年；加拿大對離職公務員就業限制採職務及活動之禁止，且區分為高級官員及一般員工，年限較各國為短，僅有一年，比較特殊；新加坡政府對於離職官員再任職民間企業，訂有離職後規則，僅適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員；德國目前無直接限制公務員旋轉門條款，聯邦公務員法僅要求常任文官離職後從事與原職務利益可能相衝突之工作，五年內有申報義務，政務官則不在此限。

此外，各國對於違反旋轉門規定之罰則寬嚴不一，最重者處五年以下徒刑，最輕者處一年以下徒刑或罰鍰。美國、英國、法國及日本等先進國家對於所屬公務員離職後違反利益迴避者雖採取刑罰的處

罰規定，但除日本於人事法規規範外，其餘美國、英國及法國則規範於刑法或非人事法規規範；且美國、法國及日本對離職公務員之就業限制均採取審查許可制的配套措施，其中日本的離職公務員對人事院否准的許可更可以行使救濟的權力(銓敘部法規司，2007：38)。綜而言之，上述先進國家的制度，諸如美國、英國嚴密之規範；英國、日本事前審查制度或事先報備之規定，均值得借鏡。

為便於比較，茲將各國旋轉門制度有關法令依據、限制方式、內容簡要、罰則等予以整理作一概況性之比較表（詳表九）。

表九 世界主要國家旋轉門規範概況比較一覽表

國別	相關法令	限制方式	內 容 簡 要	罰 則
美國	美國聯邦法典第18編第207條、第208條、倫理改革法	特定行為之禁止	1. 禁止行政部門官員離職後，代表私人機構與聯邦政府進行與該官員任職期間所承辦業務相關事項之個案溝通 2. 亦適用在離職後一年內之國會議員或其助理 3. 對於離職後利益衝突的規範分就行政部門和國會部門根據事情本質和原任職位高低，作不同的限制，分為終身限制、二年限制、一年限制等三種類別	違反者處一年以下徒刑或最高5萬美元罰款，或兩者兼處。但故意違反者，處五年以下徒刑或最高五萬美元罰款，或兩者兼處
英國	文官管理法案、部長守則、企業任職規則	事前接受審查或事先取得政府之承認	1. 卸任部長須於離職兩年內向獨立顧問委員會，提出任職民間企業之申請，但無拘束力 2. 高級公務員離職後二年以內初次就任於企業，都必須依企業任職規則接受審查，而必須獲得獨立顧問委員會准許才可任職	1. 部長守則和企業任職規則皆無罰則 2. 因擔任公務員或係為原公務員者不得將因職務而取得之將對特定公司之有價證卷之價格有影響之情報用於該有價證卷之交易、或

				對他人之交易提供意見、或將該情報傳達予將利用於交易者。如有違反，依正式起訴而判決有罪時，將處以2年以下有期徒刑或易科罰金或併科之。而依簡易程序起訴而被判有罪時，則將處以6個月以下之有期徒刑或不超過法定最高金額之罰金或拘役易科罰金。 （公務秘密保證法、貪污防止法和公司法）
加拿大	政府高級人員利益衝突迴避及後就業法第29條、第30條，暨各機關員工利益衝突迴避及後就業法第42條	特定職務活動禁止及事前審查	1. 曾為政府高級人員，無論何時均不得擔任與政府機關正進行訴訟、買賣、談判之商業團體或其他組織從業人員。卸任後一年內，不得受聘擔任其卸任前一年內曾與政府機關有業務來往之團體董事及其他僱用關係或代理交涉與職務有關之事項 2. 一般機關員工離職後一年內，不得為個人或團體從事離職前一年職務相關之業務活動	違反規定者，依各相關法令處罰。
日本	日本國家公	事前接受	1. 離職後就任營利事業等地位的	違反者處一

	務員法第103條第2項、第3項、第9項及2007年6月30日新修正案	審查，職務許可	退職職員，於其離職後二年內，對一定的國家機關的現職職員所進行的相關作為，為與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，為其離職前五年內（課長級以上者則為就任該職期間）所擔任職務的所屬業務等者，加以規定與限制 2. 曾任管理職職員者，就任營利事業等地位的場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定的事項	年有期徒刑或3萬圓以下罰金。
新加坡	離職後規則	許可報備制	1. 適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員 2. 在離職後一年或兩年內，需向任職部會之常務次長報告，未來雇主或外國組織與新加坡政府交往的情形	
德國	1. 目前無直接限制公務員旋轉門條款 2. 相關者為國家公務員法	報備義務	1. 對公務員離職後利益迴避問題並非「根本禁止」之規定，而是「報備義務」，只有在監督官署認為有妨礙職務利益之虞時，始得拒絕之 2. 有觀利益迴避規定為退休之公務員及領生活費用之前公務員在公務員關係終止之五年內，或因年滿65歲退休者，在退休月份起3年內，對其曾經於任職公職最後5年內已獲得兼職之行為，且與職務有關並對職務利益有所影響時，得聲請次高監督官署許可繼續兼職。惟前項之申請，如認為有妨礙職務利益之虞時，得拒絕之	違反者，不論現職或已退休，均得依法提出懲戒；其中公務員退休後，違反旋轉門條款者，係予以退休俸減少或剝奪之處罰

資料來源：(施能傑，1999：239-243；許南雄，2006：544；銓敘部編譯，1995：96、237；銓敘部法規司，2007：44-46)。

第五章 公務員轉門條款與我國憲法上工作權保障間 衡平問題之論證分析

第一節 公務員旋轉門相關法規之規定

為便於本章第二和三節之論證分析，本節再臚列公務員旋轉門條款之相關法規規定內容如下：

- 一、 公務員服務法第 14 條之 1 規定：公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職業直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問。

公務員服務法第 22 條之 1 規定：離職公務員違反本法第 14 條之 1 者，處兩年以下有期徒刑，得併科新台幣 100 萬元以下罰金。犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部分不能沒收時，追徵其價額。

- 二、 刑法第 132 條第 3 項規定：非公務員因職務或業務知悉或持有第 1 項（中華民國國防以外應機密）之文書、圖畫、消息或物品，而洩漏或交付之者，處一年以下有期徒刑、拘役或 300 元以下罰金。

刑法第 318 條規定：公務員或曾任公務員之人，無故洩漏因職務知悉或持有他人之工商機密者，處二年以下有期徒刑、拘役或 2000 元以下之罰金。

刑法第 318 條之 1 規定：無故洩漏因利用電腦或其他相關設備知悉或持有他人之秘密者，處兩年以下有期徒刑、拘役或 5000 元以下罰金。

刑法第 318 條之 3 規定：利用電腦或其他相關設備犯第 318 條之罪者，加重其刑至二分之一。

- 三、 遊說法第 10 條規定：第 2 條第 3 項所定人員¹⁴，除各級民

¹⁴第 2 條第 3 項所定人員為：一、總統、副總統。二、各級民意代表。三、直轄市政府、縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所正、副首長。四、政府人員退職撫卹條例第 2 條第 1 項所定之人員：一、依憲法規定由總統任命之人員。二、依憲法規定由總統特任、特派之人員。三、依憲法規定由行政院院長提請總統任命之人

意代表外，於離職後三年內，不得為其本人或代表其所屬法人、團體向其離職前五年內曾服務機關進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。

遊說法第 12 條規定：各級民意代表不得為其本人或關係人經營或投資股份總額達百分之 10 以上之事業進行遊說，亦不得委託其他遊說者為之。

四、政府採購法第 15 條第 1 項規定：機關承辦、兼辦採購人員離職後三年內不得為本人或代理廠商向原任職機關接洽處理離職前五年內與職務有關之事務。

五、土壤及地下水污染整治法第 24 條第 2 項規定：前項（基金管理）委員會委員任期二年，其中專家學者不得少於委員會總人數三分之二。委員會委員於任期中及該任期屆滿後三年內，均應迴避土壤、地下水污染整治相關工作，委員之配偶、直系血親及三等親等內旁系血親均應迴避委員任期中其所審核相關整治場址之土壤及地下水污染整治工作。

六、會計師法第 21 條規定：公務員所任職務，與第 15 條第 4 款、第 5 條事項有關者，如於離職後，在任所所在地區執行會計師業務時，在開業二年間，不得辦理各該事項之業務。

七、律師法第 37 條之 1 規定：司法人員自離職之日起三年內，不得在其離職前三年內曾任職務之法院或檢察署執行律師職務。

遊說法第 21 條規定：有下列情形之一者（違反第 10 條或第 12 條），處新台幣 50 萬元以上 250 萬元以下罰鍰。

第二節 國內學者專家、企業人士與相關政府官員

之意見分析

本研究於 2007 年 7 月 30、31 日與 8 月 3 日分別於北、中、南三

員。四、其他依法律規定之中央或省（市）政府比照簡任第 12 職等以上職務之人員。

地與相關人事單位主管、專家學者、法官、產業公會、企業界進行座談會，獲取各方論點，以輔助研究之進行。主要討論議題包括：對於現行旋轉門條款的職務禁止條款看法如何？旋轉門條款是否和憲法第 15 條之工作權產生競合或侵害工作權之保障範圍？是否符合憲法第 23 條以法律限制之比例原則和第 7 條之平等原則？對於行為禁止的觀點為何？以及對於違反旋轉門條款時的刑事罰規定之觀點。表十為本研究座談會在辦理情形一覽表，表十一為座談會意見一覽表。

表十 本研究座談會辦理情形一覽表

場次	時間	地點	與會者服務單位	主要討論問題
第一場座談會	2007 年 7 月 30 日	台中 市政府 中正廳	東海大學教授 台中市政府人事室 台中市政府建設局 台中市都市發展局 台中市經濟局 台中市建築師公會 台中地方法院	● 旋轉門條款禁止方式是否合宜？ ● 是否應採取事前審查？ ● 公務員服務法採用刑罰是否恰當？ ● 此條款是否違憲？
第二場座談會	2007 年 7 月 31 日	高雄 市政府 人事處 會議室	高雄大學教授 中山大學教授 高雄市人事處 高雄市財政局 高雄市人發局 高雄市工業總會 高雄地方法院 企業代表	● 旋轉門條款實施必要性？ ● 此條款規範是否合宜？ ● 是否阻礙產官交流？ ● 採用刑罰或行政罰？
第三場座談會	2007 年 8 月 3 日	考試 院傳 賢樓 第一 會議 室	開南大學教授 中華民國銀行公會 中華民國全國工會總會 中華民國全國商會總會 台灣區電機電子工業同業公會 財政部 經濟部 交通部 金融監督管理委員會 人事行政局 銓敘部	● 銓敘部的函釋背景？ ● 利益輸送問題與時代背景是否合宜？ ● 此條款規範內容及方式是否詳盡？ ● 是否阻礙產官交流？

			台北市政府人事處 台北縣政府人事室	
--	--	--	----------------------	--

以下分別就三場座談會學者專家、企業界、法官與政府部門四方面的發言重點加以整理。就學者專家立場而言，普遍同意公務員離職仍應受到公法上職務關係的規範，且認同防止利益輸送的立法目的；但認為規範應明確，例如參考美、日國家以行為禁止方式，同時認為不應科處刑罰而應以行政罰方式，比較不同觀點的是認為目前罰鍰金額相對於有心人士利益輸送之後的不法獲利是太少，亦有建議採取事前審查方式。

企業界的觀點則普遍認為該條款較為嚴苛，過於注重防止利益輸送，而較忽略產官交流的益處，阻礙政府與民間之間的人才交流，事實上人才應為國家整體所用；且該條款的職務禁止無法禁止所有利益輸送的行為，認為應該要刪除或是放寬或是修正，亦有與會代表建議公務員轉任到民間服務時要申報財產，包括自己與親屬的帳戶，且依職等採取比一般更嚴格的標準；另外有代表建議刪除刑罰規定，重要的是拿到的不當利益要全部歸還。

至於政府部門代表有部分代表認為目前旋轉門條款似乎違背憲法對工作權的保障及比例原則，現在的規定是採取一定年限的禁止且又處以刑事罰的規定，似乎違背對於人民工作權的保障，應該要考量其他的替代措施，甚至處以高額的罰鍰，尤其刑事罰應用於違反道德倫理的行為，可能不適合；也有代表直接指出旋轉門條款已經落伍，且僅規範到多數實實在在的公務員，贊成做更為明確規範，且從結果來看事情的嚴重性，亦即若傷害到公益，就應該受嚴格規範；亦有代表指出該條款對於國家整體行政中立且透明形象的建立有幫助，認同該條款禁止利益輸送之立意，認為涉及道德行為的規範應有高位階的思考，而不是僅圖彈性或方便而已。

至於出席的法官是以個人意見發言，有的法官認為目前這個條文的規定過於簡化，用行為限制比較好，且可以兼顧人民工作權的保障，也認為改為行政罰規範，讓行政法院的法官來審理會比較專業，或是可以參考英國的事前許可制方式。亦有法官認為該條款是未能參考到正確的規範，因為美國等國家的規範是不得從事遊說工作，並沒

有說不能當什麼職務；此外，也認為目前的限制期間為三年與五年，對於一個人的經濟生活是一個非常大的限制，甚至說是封鎖，如美國的法律多半是一年或兩年，因而認為應該修正為行為規範，且把重點擺在遊說行為。基本上，出席的法官都強調銓敘部的解釋函示僅作為參考，法官是依法獨立審判。

表十一 座談會意見一覽表

	台中座談會	高雄座談會	台北座談會
學者專家	● 公務員離職應仍受到公法上職務關係的規範 ● 可將事前審查視為對工作權的管理，但應建立在公益的考量上 ● 贊成將目前的刑事罰修正為科處行政罰 ● 國內環境存在對於政府部門的不信任，旋轉門條款不宜過度修改，且罰金一百萬元對於利益輸送所獲取的不法所得是九牛一毛	● 民間企業與公部門的交流產生阻礙 ● 該條款最重要的目的在於禁止公務人員在服務公職期間，不能預先想到日後要到民間機構服務，而發生利益輸送問題，以及離開公職後到民間再用原來的關係跟公家機關的人員進行利益輸送 ● 贊成用事前審查制	● 建議將刑事罰修正，因為刑法係以惡性與反社會傾向為考量，但離職公務員到民間單位任職不具惡性跟反社會的傾向，建議用行政上的罰則並予以救濟方式 ● 如果要採取特定行為限制，要參照美國把禁止職務與行為鉅細靡遺、一條一條列出來，或採取一個列舉的方式而不是採取概括的方式，因為用概括的方式會引發非常多的爭議

企業界代表	● 目前規範的條件較為嚴苛 ● 目前職務禁止方式無法禁止所有的利益輸送行為 ● 建議公務員轉任到民間服務時要申報財產，包括自己與親屬的帳戶，且依職等採取比一般更嚴格的標準	● 建議違反旋轉門條款不採用刑罰，重要的是拿到的不當利益要全部歸還 ● 限制政府與民間之間人才的交流，職務禁止是不可行的，建議針對不同官等職等來區分 ● 條文有太模糊的地方，例如直接相關的規定需要再做細緻的劃分 ● 該條款限制一群國家菁英未來的前途，讓國家的競爭力退步，旋轉門條款應該要修訂	● 人才應為國家整體所用，旋轉門條款有礙人才的交流，也影響到整個產業的發展，應該刪除 ● 刑罰規定應刪除 ● 贊成儘量放鬆，甚至不要訂定 ● 刪除要慎重，可以朝修正的方向，目前是用職務禁止，用身分來規範是比較不合適 ● 若不能刪除則修正為事前審查或是特定行為禁止，不贊成職務加行為的雙重禁止
--------------	---	--	---

政府部門代表	● 可改為用切結的方式，如果要去這家公司上班，就先切結 ● 職務規範無法窮盡，且要有一些配套措施 ● 認為旋轉門條款已經落伍，且僅規範到多數實實在在的公務員，因而贊成做更為明確規範，且從結果看事情的嚴重性，即若傷害到公益，就應該受嚴格規範 ● 要保障人民的工作權	● 妨礙公私人才交流 ● 目前條文沒辦法規範有心人士圖利自己或他人的行為 ● 違反憲法的比例原則 ● 一個國家在整體形象應該是行政中立，而且是透明的，認同該條款之禁止利益輸送之立意，其構成國家形象的關鍵，涉及道德行為的規範應有高位階的思考，而不是彈性或方便而已 ● 贊成現行條款，且銓敘部對於模糊的條文已做過函釋	● 目前條款似乎違背憲法對工作權的保障及比例原則，應考量到人民工作權的保障 ● 現在的條文充斥著不確定法律概念會造成以後審查方面的困難，有必要訂定更細緻的規定，甚至授權執法 ● 如果採取事前審查機制，也要訂定相關配套措施，如由誰審查以及審查許可標準 ● 贊成採特定行為禁止 ● 參考美國規範採行為禁止的方式有可能認定上面有困難，也可能造成法院的負擔 ● 目前旋轉門條款似乎違背憲法對工作權的保障及比例原則，應該考量其他的替代措施，甚至處以高額的罰鍰，以行政罰處理
---------------	--	--	--

法官	● 認為該條款是未能參考到正確的規範，因為美國等國家的規範是不得從事遊說工作，沒有說不能當什麼職務 ● 認為目前的限制期間為三年與五年，對於一個人的經濟生活是一個非常大的限制，甚至說是封鎖 ● 認為應該修正為行為規範，且把重點擺在遊說行為 ● 銓敘部的解釋函示僅作為參考，法官是依法獨立審判的	● 目前這個條文的規定過於簡化，用行為限制比較好，且可以兼顧人民工作權的保障 ● 改為行政罰規範，讓行政法院的法官來審理會比較專業 ● 行政機關的函釋沒有辦法去影響法官的審判意見，函釋頂多讓法官有個參考的標準，沒有辦法取代法律 ● 可以參考英國的事前許可制	
----	---	---	--

綜合發現，企業界代表普遍主張廢除或是放寬條款規範，認為其阻礙政府與民間人才交流，阻礙國家競爭力的發展，且職務禁止無法真正禁止有心人士的不當行為；政府部門代表有部分與會者贊成維持目前規範，認為有利於國家清廉與正面形象的建立，亦有部分出席者希望用特定行為禁止，傾向考試院最近提案的版本；至於學者專家主要是認為目前規範有許多不確定的法律概念，且用刑事罰並不適當，可用行政罰或是要求歸還所有不當利得；與會法官則認為罰則的部分改為行政罰，且由行政法院審理較專業，惟目前銓敘部的函釋對於法官審查僅供參考，不具有約束力，因而也認為法律規範應更為明確。由此可知，雖然公務員服務法第 14 條之 1 僅對於離職公務員加以規範，但因其規範不夠明確，且罰則為刑罰，因而執行多年後，產生限制政府與民間人才交流的問題、阻礙國家競爭力發展的問題或是有違

反憲法對於工作權保障的問題，有必要加以修正。

第三節 綜合分析

本節將針對旋轉門條款和憲法之工作權理論、國內外旋轉門現象執行問題及國內各界人士之調查意見，進行綜合論證分析。

一、公務員旋轉門現象對新公共管理革命應有相對的正面效益

就前述旋轉門現象的雙元性治理實務來看，政府借助企業界幹才，確實可促進政府的效能、品質和全球競爭力，此可由英國柴契爾夫人所推動的「續階計畫」成果得到證明。而日本更於 2007 年 4 月創設「公正的人才活用系統」，期透過公正且具高透明度之措施，使幹部職員能夠於在職期間，培養出高度專業的知識與能力，並得於社會中活用，促使企業與社會密切接觸。再以英國為例，英國下議院的 2004 年「企業任職規則報告」中，更強調，政府鼓勵政府和民間企業的人才交流政策，是一種趨勢，剛卸任的 Tony Blair 首相更希能使政府和民間人才的交流更容易，此乃 Blair 於 2004 年 7 月指派 Patrick Brown 爵士重新檢視「企業任職規則」之因，認為該項規則阻礙專業人士返回企業部門。無可否認的，旋轉門現象在世界各主要國家有相對的正面效應，這亦可從德國、新加坡所採取的寬鬆政策可知。

然而，負面效應的例子亦比比皆是。根據美國聯邦政府統計，在 1970 年代，美國 8 個主要的武器製造商就雇用了 1455 位國防部官員。在 1980 年，美國有位空軍上將退休後至某一顧問公司工作，該公司隨即獲得 97 萬美元的限制性招標契約，第二年又獲得 99 萬美元的續約（Henry，1995：324-325）。雷根總統時代的採購醜聞以及高級官員（包括 Michael Deaver 和 Lynn Nofziger）運用過去對資訊的接觸，不當地影響政府的決策案，乃促使繼任的老布希總統成立「布希委員會」（The Bush Commission）以建立「公佈財產制度」（Denhardt and Denhard，2006：145）。仍無法扼止其發生，今（2007）年是最著名的例子，即為美國空軍承辦武器採購的 Darleen Druyun 進入波音公司工作，而遭判刑的案例（United Press International，2007.8.19）。

就國內而言，比較引人注目的還是邱正雄和顏慶章兩位前任財政

部長在就任大華證券公司董事長和復華金控公司董事長，經有關單位查證雖未違反公務員服務法第 14 條之 1 的規定，但多數民眾並不信服。然就反面思考而言，邱顏兩位前任財政部長具有財政金融專長殆無疑義，而目前在所擔任之工作，如僅止發揮其專業特長，這應是他們職業選擇的自由，並未違反刑法和遊說法所規定的行為，憲法應給予工作自由權的保障，如有配套措施也應是檢視兩位前財政部長之後財產是否異常和對其任職公司之競爭對手是否造成不公平利益和現象。

綜之，世界各主要國家仍然肯定公務員旋轉門現象對政府效能和競爭力提升的效益，雖也皆出現相對的負面效應，但世界各國中，還是比較多國家採取較寬鬆政策措施。

二、國內各界人士對公務員旋轉門條款的辯證分析

綜合本研究和其他相關研究的座談與調查分析，本研究發現如下幾乎是二分法的不同意見：

- (一) 歷年來的立法委員幾乎皆贊同公務員服務法第 14 條之 1 (以下簡稱第 14 條之 1) 及第 22 條之 1，不必再修改，換言之，立法委員幾乎都贊成對公務員的旋轉門條款採特定職務禁止，甚至在 95 年 4 月 6 日審議修正第 14 條之 1 時，更有立法委員主張特定職務和行為都禁止的嚴苛條款。至於所持理由則不外為防止現職公務員在職期間之決策可能為未來雇主設想，甚至離職後同時將其所參與、接觸、知悉之技術知識和決策資訊，提供給未來雇主，導致不當的利益輸送和官商勾結的貪瀆行為。
- (二) 然而，相對地，本研究的政府代表皆一致認為第 14 條之 1 的條文皆為不確定法律概念，除了法院審理的困難和特定職務禁止的規範無法窮盡外，陳克允 (2008：8) 問卷調查結果，更有高達 74% 的受訪者認為：當事人如不擔任禁止職務名稱，則可規避旋轉門之約束。與上述立法委員意見的比較，形成大異其趣的對比。
- (三) 企業界代表的意見在條文禁止上亦認為採用職務禁止的方式無法杜絕不法的利益輸送，而贊成採事前審查和特定行為禁

止，更不贊成職務加行為的雙重禁止。更有代表認為應該刪除兩條條文的規定，蓋該條款有礙人才交流。如必要執行該條款，則可著重公務員離職至民間服務時要申報財產，如有不當利益所得，則應全數歸還。

(四) 至於學者專家意見則比較傾向第 14 條之 1 的規範目的，但不應以刑罰的惡性與反社會傾向為考量，因此贊成將行政罰的罰則提高即可，如要採取特定行為限制，應可採取事前審查制。

(五) 司法界人士的意見也和上述政府代表、企業界和學者專家意見類似。參加的代表皆表示特定行為的限制比較好，蓋可以兼顧民眾的工作權保障，更何況法官審理時，對於銓敘部的職務解釋，乃僅做參考，法官仍是依法獨立審判。參加代表亦認為應著重在遊說行為，因此，可以參考採取英國的事前許可制。

綜之，除立法委員外，國內各界人士幾乎對於第 14 條之 1 皆贊成採取特定行為禁止，同時亦符合多數世界主要國家的規範(下詳)。尤其，我國刑法對於曾任公務員已有詳盡的洩密罪規定，而今(2007)年 7 月甫通過遊說法，更對第 12 職等高級文官以上政府官員有詳盡的遊說行為禁止和罰則，實已足夠規範公務員離職後轉往民間任職，所可能產生的不法利益輸送情形，又如再加上事前審查、公佈財產和高額行政罰，應足夠產生嚇阻效果。此乃國內各界人士皆認為第 14 條之 1 修正為特定行為禁止，即可達到一定的規範效果。誠如 96 年 11 月 26 日陳德禹教授在考試院研究發展委員會第 39 次會議中所指出：

從全民治理概念來分析國家公共事務，以政府為主要角色外，其他團體及非政府組織等也要共同分擔。因此專業人才離開政府職務後，應樂見其有機會為社會積極作出貢獻，這對國家社會來說誠為可貴資產。規範的意旨在於只有在此轉換過程中，產生損傷國家社會公共利益的行為，才加以必要限制。

三、世界各主要國家對於旋轉門條款之比較論證分析

(一) 美國：美國對旋轉門條款的規定，歷經數十年，制定了冗長

的條文，也權衡了國家利益和離職公務員工作權保障，雖仍無法防堵官商間不當的利益輸送情況，但舉世皆稱尚屬完備的政府倫理規範典範。簡言之：

1. 採特定行為禁止：特定活動、遊說、接觸和為外國組織工作等。
2. 限制年限：(1) 終身限制：涉及美國政府直接重大利益和為外國政府、政黨工作。(2) 五年限制：高階政務人員遊說、影響行為和貿易談判人員的協助、影響行為等。(3) 一年或二年限制：國會議員、職員、國會各部門人員和高級文官（上述兩項限制以外）等。
3. 罰則：違反者，依聯邦法典處一年以下徒刑或最高 5 萬元之罰金或兩者兼處。
4. 美國的禁止條款雖無法完全防堵不法行為，但以「特定行為」禁止，則可保障離職公務員的工作權，是為其特點。

(二) 英國：英國對旋轉門現象是以「部長守則」和「企業任職規則」分類之，採寬鬆鼓勵政策，尊重離職公務員的工作權，但也無法防堵官商間的不當利益輸送，尤其是國防官員和軍火商。但因採事前審查制，而且設定許多準則，仍可達到一定程度的倫理規範：

1. 採事前審查制：無論卸任部長或高級公務員皆須接受獨立顧問委員會所設訂準則的審查。但皆無法定拘束力，惟高級公務員必須獲准才可任職。
2. 限制年限：兩年，但必要時可縮短。
3. 罰則：兩項規則中皆無罰則。惟無論現任或離職公務員違反貪污防止法等，得處二年以下徒刑或易科罰金或併科罰金，與我國刑法規定類似。

(三) 新加坡：新加坡對旋轉門現象訂有「就職後規則」，亦採寬鬆政策，資料上實無法窺知如英美兩國的諸多不當利益輸送情況。

1. 採許可報備制：但僅限部長所任命而定期處理國家機密和

敏感資料的官員。

2. 限制年限：一或兩年，但必要時可縮短。

3. 罰則：在該規則中並無罰則。

(四) 德國：德國對於離職和退休公務員並無直接限制之旋轉門條款，聯邦公務員法並無直接規定，亦採寬鬆政策。

1. 採事後報備制：德國公務員離職或退休後所任職務對其所任公職最後五年內之職務有利益影響時，須向其次高級監督官署申報聲請，而主管官署得拒絕之。但僅適用於常任文官，政務官並不適用。

2. 限制年限：五年和三年。

3. 罰則：聯邦公務員法並無罰則規定。

(五) 日本：日本對於旋轉門條款規定，是依據日本國家公務員法規定，採職務禁止，審查許可為例外。然今（2007）年6月30日國會通過公務員法部分修正案，則顯然引進英國的事前審查許可制，並採人才活用交流政策，比以前較為寬鬆。

1. 採事前審查許可制：（1）內閣府設置再就職監視委員會，負責執行對被排除於再就職規定之外者的認可，以及對具有任命權的勸誡。（2）內閣府設置官民人才交流中心，協助現職職員對營利事業進行求職活動，許可制規定如表九所敘明之內容，不再贅述。

2. 限制年限：一般職員為離職二年內與離職前五年內所擔任職務之限制，曾任管理職者為離職二年內。

3. 罰則：：違反上述許可事項者，科以罰金，不法行為等科以刑罰。日本為上述各國唯一將罰則規定於國家公務員法的國家。

(六) 加拿大：加拿大對於旋轉門條款規定雖類似英國法制，但就高級公務人員限制則比英日嚴格。

1. 採特定職務活動禁止及事前審查制：（1）禁止高級公務員擔任與政府正進行訴訟、買賣、談判之商業團體從業人員，並於卸任前後各一年不得受職為與政府有來往團體之董事或其他代理職務。（2）一般公務員如擬任職離職後的公司

職位，須於離職前向其副首長作「機密報告」，並確信瞭解「再就業的標準」（請參閱第四章第三節）。

2. 限制年限：皆為卸職前後一年。

3. 罰則：訂於相關法規。

（七）小結：比較上述各國規定，可歸納幾項要點：

1. 除美國和加拿大的高級公務員外，皆採取事前審查、事前審查許可、許可報備或事後報備制。

2. 除加拿大和日本採特定職務活動或職務許可外，其他則採行為審查準則，而美國則明確採取特定行為禁止。

3. 除美國對於與國家直接重大利益有關者採終身和五年限制，以及日本對於一般職員採取離職前五年和離職後三年外，其餘皆採一年或兩年不等的再就業限制年限，德國的三年和五年限制則為報備制。

四、公務員旋轉門條款與法律保留原則

公務員服務法旋轉門條款的訂定，當然是立法院基於憲法第 23 條之明文授權，依「立法裁量」認為公務員離職後任職於營利事業，可能會利用在職時接觸未來雇主所需技術知識或資訊，而謀取離職後任職於該雇主之機會，並獲得不法利益，乃基於「增進公共利益」所必要之考量，而訂定第 14 條之 1 和 22 條之 1，此即法律保留原則，其正當性應無疑義。

惟如第二章所述，公共利益已是一不確定法律概念，而「增進公共利益」在文義解釋上是採數量對立論，即須有利於社會多數公益。然雖為「積極之必要」，但限制程度仍不得超過「必要」的範圍（林紀東，1993：346；薩孟武，1993：124；法治斌和董保城，1999：122）。換言之，上述之立法理由確認第 14 條之 1 的「董事」等職務之限定，是屬「積極之必要」且在「必要」之範圍。確切點說，離職公務員只要擔任第 14 條之 1 的各項職務之一，而不待渠是否有謀取不法利益之故意，或有無實害之發生，即構成犯罪，至少是有抽象危險，如此規定對於憲法上基本人權之保障實有侵害之虞。再者，為何第 14 條之 1 之立法僅從消極防弊著眼，而未肯定「政府—企業」或「企業—政府」間的旋轉門現象，在世界各主要國家已發揮積極有效功能，而

如新公共管理革命之實證事實。

以上論證，由下舉釋憲案例可得積極面之思考。前台中市政府工務局長林○○，於 1998 年 6 月 18 日離職後，任職義峰營造股份有限公司總經理，涉及違反第 14 條之 1，被提起公訴，惟承審法官簡源希，認為既得任政務官或高職等之事務官，必係專精其所任職務，倘限制其於離職後不得從事其專精之業務，實已剝奪其工作權，甚至侵害人民之生存權，限制手段與所欲追求目的顯非相當，自係違反比例原則，有違憲之虞，爰於 91 年向司法大法官會議聲請釋憲，惟迄今司法院仍未作成解釋（銓敘部，2005：46-47）。本研究引此案例，更可呼應本研究於七月底在台中和高雄座談時，出席的法官一致認為應以特定行為限制公務員離職後任職營利事業，始為允當。

五、公務員旋轉門條款與比例原則

如第二章所述，憲法上之比例原則可由以下三項內容來檢驗第 14 條之 1 和第 22 條之 1 的違憲審查。

（一）適當性原則：

指透過法律所產生之侵害必須能達成目的。此原則指離職公務員只要不任職於與其職務直接或間接相關之職務，就能達成防堵不法利益輸送之立法目的。準此，這兩條條文規定，符合適當性原則，應無疑義。換言之，限制職業選擇自由的基本權，就可合乎公共利益之目的。惟就前引德國聯邦憲法法院職業選擇自由三階段中之適當性原則而言，第 14 條之 1 規定，與限制職業選擇自由在主觀要件上是否有「重要社會法益」與在客觀要件上是否有「極重要之社會法益」，則仍有待比較研究。

（二）必要性原則：

指在適當性原則中，必須選擇對當事人侵害最小之手段。就此侵害最小之手段而言，第 22 條之 1 對違反者處以罰金和科以刑罰相較，當然以處罰金為侵害最小。惟就比例原則作為違憲審查之準則，則需考量：基本權侵害之強度、公益之增進、手段之適合性及其副作用（銓敘部，2007：18-19；盛子龍，1989：115）。證諸這些準則，第 22 條之 1 的刑罰已限制違反者之人身自由，基本權受侵害程度並非最小，對照前述刑法的洩密行為和遊說法之遊說行為，第 14 條之 1 所限定

的職務，實難謂其有實害之發生，而將擔任「董事」等職務與侵害國家法益之洩密與遊說行為，同課刑責，亦難謂符合憲法上之比例原則。再由前引德國聯邦憲法法院對職業選擇合憲三階段說中之必要性原則，亦不相符。

茲再以本研究所舉辦之座談會出席代表之意見，幾乎全部反對科以刑罰，而大多數贊成提高罰鍰額度。就以同屬公務員服務倫理規範之「公職人員利益衝突迴避法」來看，在原則上亦僅採行政罰，而該法係規範現職人員，第 14 條之 1 則適用離職人員，實有失法制之衡平，而不符必要性原則。

（三）狹義比例原則：

指法律措施不得對基本權的核心加以剝奪。指衡諸前引之德國聯邦憲法法院對職業選擇自由之「狹義比例原則」：此種手段的採取尚須不得過度，令人尚可忍受。。第 22 條之 1 的刑罰，雖可達遏阻之目的，但卻已出現限制職業選擇自由之副作用（已有個案被起訴或判刑者）。綜之，第 14 條之 1 和第 22 條之 1 規定，雖符合比例原則中之適當性原則，但實難符必要性原則和狹義比例原則。郭介恆（1999：23-24）引述美國最高法院對基本權維護（職業自由）之違憲審查標準，實值兩條條文修正之參考：

美國正當法律程序與大陸法系之比例原則相符，在違憲審查基準上，所採正當法律程序之實質正當（**substantial due process**），美國聯邦最高法院對於以正當法律程序審查相關立法是否具正當性，原則上採行雙層標準（**two-tier standard**）：即對經濟性法規採「合理關聯」（**rational test**）：對涉及基本權之法規採「嚴格審查」（**strict scrutiny**）。

六、公務員旋轉門條款與平等原則

憲法上之平等原則，係指立法與司法機關，在不違背「事務之本性」的基礎下，始有立足點的平等，而如做合理之差別對待，亦須符合事務本質，否則即屬侵害工作權。事務之本性亦即事理之當然，立法者經過理智的公益考量所作價值判斷，而對事物對象可為不同的本質認定，如不然，而予以差別對待之立法時，就屬「恣意」，而為憲法平等原則所不許（陳新民，1995：198-199）

公務員離職後擔任第 14 條之 1 所限定之職務，而課以刑責，是否為立法者之「恣意」，忽視離職者之專業所長而不合平等原則，已有爭議之空間。再按諸，同是離職公務員，任職於非屬營利事業之文教事業、農業等財團法人和社團法人事業者，雖非營利，但亦對這些法人事業之競爭對手，造成不公平發展之現象。進言之，任職於營利事業而未謀取不法之利益，與任職於上述法人事業，就事務之本物 and 事理之當然而言，應皆無侵害國家法益所發生之實害，然卻對第 14 條之 1 所限定職務者做出不同的本質認定，實似與釋字第 211 號解釋「合理之不同處置」之見解有所不符。第 22 條之 1 的行政刑罰，實與憲法上之平等原則未盡相符。

第六章 結論與建議

第一節 結論

本研究旨在就公務員服務法「旋轉門條款」規定，與我國憲法對人民工作權保障的衡平問題，進行深入探討。在研究內容包含探討「旋轉門條款」實施以來之現況和所產生的問題，探討我國憲法第 15 條所規定工作權之定位和內涵，比較分析美國、日本、英國、加拿大、新加坡和德國等主要國家公務員法規中的「旋轉門條款」內容，進行我國公務員「旋轉門條款」規定與我國憲法上工作權保障間衡平問題之論證分析。

首先，本研究從文獻資料的整理、分析，發現旋轉門議題涉及公共政策、行政管理、公法原理原則、實務檢視及政策利害關係人的感受等面向。該條款實施以來，社會各界有正面與負面的意見，相較之下，負面意見的評價多於正面意見。其中正面意見評價，多是針對立法目的著眼，認為此一規範可以防止公務員在職期間進行利益輸送，做出不當決定；或是為離職或退休日後預謀出路，做出有損公務人員操守的行為，甚至影響國家利益；或是認為此一規範可以展現政府防貪的決心，增加民眾對於政府的信任。至於負面意見主要針對公務員服務法第 14 條之 1 實施的爭議與執行問題，包括再任職的限制期間(2 年或 3 年)；禁止之方式(職務禁止或特定行為活動禁止)；合憲性(利益衝突或公益原則或比例原則)等。其他如規範的內容欠周延、有關特定職務禁止規定的不適當、罰則欠合理、違反憲法工作權保障的質疑、執行不易達到立法目的、影響產官交流、未針對不法或不當行為加以規定等。至於建議的處理方式，包括認為有必要放寬或是調整規定，或是建立針對不同職等、重要性、業務性質等公務人員的規範，或是認為可以採取事前審核制度，而不是嚴格的禁止與處罰。

其次，本研究亦整理歷年旋轉門條款涉及相關司法個案。由於公務員服務法第 22 條之 1 條文係特別刑法之規定，其性質為公訴罪，相關偵查程序，自應依刑事訴訟法第 2 篇第 1 章第 1 節有關偵查之相關規定辦理。惟依偵查不公開規定，目前究竟有多少案件因涉及違反旋轉門條款而在偵辦中者，尚無法確知。就相關案例中經判決確定、

不起訴案件及尚待司法院大法官釋憲之案件有殷大武案、黃南淵案、林芳民案、鈕先銘案等。其他的個案為根據報導，台中地檢署在偵辦台中精機公司涉嫌背信案的過程中，查出以往從未接觸軍購案的精機公司，在周遠大到任後，開始與軍方洽談生意，明顯涉嫌利用周遠大在海軍的人脈資源，介入多起軍購業務。

再者，有關旋轉門條款議題的發展是 2007 年 7 月立法院三讀通過遊說法，將過去遭質疑暗藏弊端的政策、立法及修法遊說過程透明化。遊說法規定官員、民代之遊說行為。其中總統、副總統、地方正副首長和政務官，離職後三年內，不得向離職前五年內曾服務機關進行遊說，也不得委託其他遊說者遊說。至於對民代規範部分，雖然立法意旨認為民代離職後，無利益衝突與施壓原服務機關顧慮，不受旋轉門條款限制。但規定民代不得替本人、配偶、二等親以內親屬和公費助理，經營或投資總額達 10% 以上的事業進行遊說。正副總統、官員或民代違反上述規定者，可移送監察院，處 50 萬元至 250 萬元罰鍰。

繼之，就世界各主要國家公務員法規中的旋轉門條款規定而言。世界各國對於離職公務人員大都設有利益衝突迴避制度，立法目的是在保護並增進公共利益，防範各類與執行職務公務人員有密切關係之人進行不當利益輸送，避免當事人藉由原來之人脈關係網路，兜售其影響力，影響政府人員之決定。但為避免剝奪或限制離職公務人員之工作選擇自由，世界各國對於離職公務人員大都有利益迴避制度或旋轉門條款之立法規定，多數採取「原則禁止，例外許可」制。惟各先進國家對公務人員離職後之就業或活動制定的限制方式不一，依國情與文化不同差異頗大。其中美國旋轉門制度採取特定行為的禁止，限制對象係按身分及職務性質作不同的規範，限制之年限視涉及利益是否重大，而作區隔，有終身者，亦有五年、二年、一年不等，條文敘述較細膩周詳；英國旋轉門制度採取事前審查，可防範於未然，至於相關規範包括文官管理法典、卸任部長任職民間企業守則和離職公務員任職民間企業規則；日本國家公務員服務法與人事院規則對旋轉門事務雖有相關的規定與限制，原則採取職務禁止，例外採取事前審查許可，避免一律禁止一體適用的缺失，也可兼顧當事人工作權，但其

範圍僅限於與營利事業有關的再就職，且對再就職的規範期限只限離職後二年內；加拿大對離職公務員就業限制採職務及活動之禁止，區分為高級官員及一般員工，且年限較各國為短，僅有一年，比較特殊；新加坡政府對於離職官員再任職民間企業，訂有離職後規則，僅適用於受各部長所任命，而且定期處理與國家利益相關機密和敏感資料或技術的官員；德國目前無直接限制公務員旋轉門條款，聯邦公務員法僅要求常任文官離職後從事與原職務利益可能相衝突之工作則五年內有申報之義務，政務官則不在此限。各國對於違反旋轉門規定之罰則寬嚴不一，最重者處五年以下徒刑，最輕者處一年以下徒刑或罰鍰。

最後，本研究於 2007 年 7 月 30、31 日與 8 月 3 日分別於北、中、南三地與相關人事單位主管、專家學者、法官、產業公會、企業界進行座談，獲取各方論點，以輔助研究之進行。主要討論議題包括：對於現行旋轉門條款的職務禁止條款看法如何？旋轉門條款是否和憲法第 15 條之工作權產生競合或侵害工作權之保障範圍？是否符合憲法第 23 條以法律限制之比例原則和第 7 條之平等原則？對於行為禁止的觀點為何？以及對於違反旋轉門條款時的刑事罰規定之觀點。座談會綜合發現，企業界代表普遍主張廢除或是放寬條款規範，認為其阻礙政府與民間人才交流，阻礙國家競爭力的發展，且職務禁止無法真正禁止有心人士的不當行為；政府部門代表有部分與會者贊成維持目前規範，認為有利於國家清廉與正面形象的建立，亦有部分出席者希望用特定行為禁止，傾向考試院最近提案的版本；至於學者專家主要是認為目前規範有許多不確定的法律概念，且採刑罰並不適當，可用行政罰或是要求歸還所有不當利得；與會法官則認為罰則的部分改為行政罰，且由行政法院審理較專業，惟目前銓敘部的函釋僅供法官審查參考，不具有約束力，因而也認為法律規範應更為明確，有必要加以修正。

至於公務員「旋轉門條款」與憲法工作權理論之衡平論證，則除法律保留和比例原則中之適當性原則外，第 14 條之 1 和第 22 條之 1 實皆不符合比例原則中之必要性原則和狹義比例原則和平等原則。

第二節 建議

綜合以上研究發現，本研究試就符合上述三原則（法律保留、比例原則和平等原則）之論證應可提出以下之政策性原則建議：

- （一）公務員服務法或公務員基準法對於離職公務員再任職於民間營利事業之倫理規範，仍有必要。
- （二）公務員服務法第 14 條之 1 規定採職務列舉禁止，應修正為採特定行為之禁止。
- （三）公務員服務法第 22 條之 1 規定之行政刑罰應取消，回歸刑法、遊說法、本研究建議修正之公務員服務法相關條文及其他相關法規之刑罰規定，另參照遊說法行政罰之規定，改處以高額罰鍰，並應建立離職公務員再任職民間營利事業申報財產制度。
- （四）衡諸比較法制，對於離職公務員再任職於營利事業，應採事前審查許可制，並應設置獨立審查委員會。
- （五）對於限制年限應可酌情縮短為 1 或 2 年，並對卸任部長和政務次長以上、第 12 職等以上高級事務文官和第 12 職等以下事務官，應分訂審查許可標準。。

基於上述政策性原則建議，可將公務員服務法第 14 條公務員兼職限制之規定，移列為第 15 條，以下條序順移，移列後的第 15 條則將原第 14 條之 1 刪除，並將第 14 條之 2 和之 3 改為第 15 條之 1 和之 2。而將第 14 條作為離職公務員禁止任職民間營利事業之規定。

第 14 條則可分訂兩項條文：

- I. 離職政務人員、離職簡任第 12 職等以上人員與離職第 12 職等以下人員任職民間企業辦法，由考試院定之。
- II. 考試院應設置「離職公務人員任職民間企業審查委員會」，該委員會組織及審查許可辦法，由考試院定之（考試院應將該委員會組織納入考試院組織法，並為保障人民權益，審查許可辦法應立法為宜）。

第 22 條之 1 則可修訂為第 23 條之 1：

- I. 離職公務員違反本法第 14 條之審查許可辦法者，處新台幣 300

萬元以下罰金（高於遊說法之規定）。

II.違反項之規定者，所得之利益沒入之。如全部或一部份不能沒入時，追徵其價額。

III.前項所定之罰金，由考試院移送監察院處罰之（蓋為併同是否違反離職公務員再任職民間營利事業申報財產規定者之處罰）。

至於「離職政務人員」、「離職簡任第 12 職等以上（含）人員」與「離職第 12 職等以下人員」任職民間企業辦法之審查許可標準，可逕參考本研究第四章第二節英國對於「卸任部長」、「離職高級公務員」和「各部會機構」的審查標準和注意事項。惟如政策上確定我國要設置「離職公務人員任職民間企業審查委員會」，則本研究建議考試院應派員赴英國和日本考察英日的審查委員會設置辦法和審查標準，以臻周延。

參考書目

一、中文

- 立法院 (2004),〈第二屆第 2 會期第 30 次院會紀錄〉,《立法院公報》,第 84 卷,第 64 期,頁 28-42。
- 立法院 (2006),〈第六屆第 3 會期法制委員會第 9 次全體委員會議記錄〉,《立法院公報》,第 95 卷,第 18 期,頁 189-213。
- 行政院人事行政局編譯 (2000)《日本外國公務員制度研究會彙編》,《歐美國家公務員制度概要-美應德法之現狀》。
- 吳庚 (2004),《行政法之理論與實用》。台北,三民書局。
- 李惠宗 (2006),《憲法要義》。台北,元照出版有限公司。
- 周錦龍 (2001),《公職人員利益迴避制度之研究》,中國文化大學政治學研究所在職專班碩士論文。
- 林紀東 (1993),《中華民國憲法逐條釋義》。台北,三民書局。
- 林諭林 (2007.7.21),中國時報,A4/焦點新聞。
- 法治斌、董保城 (1999),《中華民國憲法》。台北,空大。
- 施能傑 (1999)《美國政府人事管理》。台北:商鼎文化。
- 洪家殷 (2006)《行政罰法論》。台北:五南圖書公司。
- 侯景芳等 (2005),《公務員服務法旋轉門條款之研究》。銓敘部 94 年度人事制度研究改進委員會專案研究報告。
- 孫本初 (2004),〈以治理模式的激勵概念分析公務員服務法改革之趨勢〉,《人事月刊》,第 39 卷,第 5 期,頁 24-35。
- 孫本初 (2000),《我國公務人員待遇調整制度之研究—外在公平的觀點作者》,國立政治大學公共行政研究所碩士論文。
- 翁岳生 (2000),《行政法(上、下)》。台北:翁岳生出版。
- 馬瑞君 (2000.12.9),中國時報,第八版。
- 許南雄《各國人事制度》。增訂七版。台北:商鼎文化。
- 郭介恆 (1999),《專門職業及技術人員考試範圍-從憲法工作權與考試權競合之觀點觀察》,考選部「考選制度與國家發展研討會」論文。地點:桃園縣楊昇高爾夫鄉林俱樂部。
- 郭穗 (2006.5.24)〈王齡嬌發飆 市府弊案連連 全部移檢調偵查〉,自立晚報。
- 陳克允 (2002),《公務員離職後就業限制-公務員服務法旋轉門條款之研究》,世新大學行政管理學系碩士論文。
- 陳克允 (2003),〈公務員服務法旋轉門條款之研究〉,《人事月刊》,第 37 卷,第 1 期,頁 6-26。
- 陳新民 (1995),《中華民國憲法釋論》。台北,三民書局。
- 盛子龍 (1989),《比例原則作為規範違憲審查之準則》,台灣大學法律研究所碩士論文。

- 傅美惠 (2005),〈離職警察人員突破旋轉門條款限制之可行性分析〉,《吳鳳月刊》,第 13 期,頁 249-257。
- 劉定基 (2000),〈公務員離職後利益迴避之義務--公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析〉,《憲政時代》,第 26 卷,第 1 期,頁 103-122。
- 賴露茜 (2002),《我國公務人員兼職問題之研究》,國立台灣大學國家發展研究所碩士論文。
- 薩孟武 (1993),《中華民國憲法釋論》。台北,三民書局。
- 薛翔之、彭禎伶 (2007.7.11) (陳惟龍轉任保險事業機構),工商時報, A10/金融保險。
- 謝瑞智 (2000),《憲法新論》。台北,正中書局。
- 銓敘部編譯 (1995),各國人事法制叢書第 1 輯。台北:銓敘部。
- 銓敘部法規司 (2005),《公務員服務法旋轉門條款之研究》,銓敘部 94 年度人事制度改進小組研究專案報告。
- _____ (2007),《人事法規定訂有行政刑罰妥當性之研究-以公務員服務法之刑罰為中心》,銓敘部 94 年度人事制度研究改進委員會專案研究報告。
- 蔡良文 (1995),《人事行政學》。台北,五南出版社。
- 蔡明叡 (1997),〈論公務員離職後之工作權〉,人事月刊,第 24 卷,第 5 期,頁 62-69。
- 劉定基 (2000),〈公務員離職後利益迴避之義務-公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析〉,《憲政時代》,第 26 卷,第 1 期,頁 103-122。

二、英文

- Cooper, Terry L. (1986) *The Responsible Administrator*. Millwood, N.Y: Associated faculty Press, Inc.
- Conacher, Duff (2005) " 'Federal Liberals' Lobbying Scandal is 11 Years Old -Reveals How the Glacially Slow-changing, Still Fatally Flawed Government Accountability System is the Real Scandal,"
<http://www.dwatch.ca/camp/OpEdOct2405.html>
- Denlhardt, Robert B. and Janet V. Denlhardt. (2006) *Public Administration : An Action Orientation*. Belmont, C.A. : Thomson Wadsworth.
- Dresang, Dennis L. (1999) *Public Personnel Management and Public Policy*. New York, N.Y. : Longman.
- Democracy Watch (2007) "19 Recommendations to Clean Up Canada's Lobbying and Ethics Rules Enforcement System", <http://www.dwatch.ca/camp/ethicscoal.html>
- _____ (2007) "Join the "Government Ethics Coalition" to help Push for Stronger Lobbying and Ethics Rules and Ethics Enforcement in Canada,"
<http://www.dwatch.ca/camp/ethicscoal.html>
- Ferlie, Ewan, Laurence E. Lynn. Jr. and Christopher Pollitt(eds.)(2005)*The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford.UK : Oxford University Press.

- Fesler, James W. and Donald F. Kettl. (1991) *The Politics of The Administrative Process*. Chatham, New Jersey : Chatham House Publishers, Inc.
- Garvey, Gerald.(1997) *Public Administration*. New York, N.Y. : St Martinis Press.
- Henry, Nicholas. (1995) *Public Administration*. Englewood Cliffs, New Jersey : Prentice Hall.
- Harper, Stephen (2006) "Accountability and the Public Service,"
<http://www.pm.gc.ca/eng/media.asp?id=1073>
- Maskell, Jack (2006) CRS Report for Congress "Revolving Door,"
 Post-Employment Laws for Federal Personnel. Washington, D.C.: Congressional Research Service.
- Ota, Alan K.(2007) "Democratic Foot In Revolving Door ,"CQ Weekly, p.1900.
<http://public.cq.com/docs/cqw/weeklyreport110-000002538605.html>
- Pankowski, Jacob B. and Cindy Fleming (2005) "'Revolving Door' Restrictions on Hiring Current or Former Government Employees: What to Know Before You Act",
http://www.nixonpeabody.com/linked_media/publications/GCA_06072005.pdf
- Rosenbloom, David H. (1993) *Public Administration*, New York, N.Y. : McGraw-Hill, Inc."Regulating Lobbying,"(2006)
http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_72_en.pdf

三、徳文参考書目

- Bundesbeamten-gesetz (BBG) (1999)徳國聯邦公務員法。
- Deutscher Bundestag (2006A): Berufstätigkeit von ausgeschiedenen Mitgliedern der Bundesregierung regeln. Antrag der Grünen 德國綠黨聯邦議會提案
 (2006) : <Drucksache 16/948、<http://dip.bundestag.de/btd/16/009/1600948.pdf>
 (Aug. 18. 2007)
-
- (2006B): Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder. Antrag der FDP 德國自由民主黨聯邦議會提案
 Drucksache 16/677。 <http://dip.bundestag.de/btd/16/006/1600677.pdf> (Aug. 18. 2007)
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) (1999) : "Die Nebenbeschäftigungen von Beamten und die beruflichen Aktivitäten ehemaliger Beamter unter dem besonderen Blickwinkel der Interessenkonflikte".12. März 1999, 瑞士國會業務審查委員會研究調查報告
<http://www.admin.ch/ch/d/ff/2000/4944.pdf> (Aug. 18. 2007)

四、關於日文參考書目

- 行政管理研究センター編，(2007)《データ・ブック 日本の行政 2007》，日本東京，(財)行政管理研究センター。

人事院編，(2006)《平成 18 年版 公務員白書》，日本東京，国立印刷局。

東田親司，(2002)《現代行政と行政改革》，日本東京，芦書房。

早川征一郎，(1997)《国家公務員の昇進・キャリア形成》，日本東京，(株)日本評論社。

稻繼裕昭，(1996)《日本の官僚人事システム》，日本東京，東洋経済新報社。

金子仁洋，(1993)《官僚支配》，日本東京，講談社。

日本人事院網站 <http://www.jinji.go.jp/>

日本參議院網站 <http://www.sangiin.go.jp>

日本眾議院網站 <http://www.shugiin.go.jp>