

公務員服務法

「旋轉門條款」規範內容之研究

柯三吉^{*}、劉宜君^{**}、曹瑞泰^{***}、張惠堂^{****}

《摘要》

本文旨在探討我國公務員服務法第十四條之一，即所謂「旋轉門條款」規範內容之執行問題。在理論上，本文引用議題網絡理論，強調參與者在公私部門間的網絡進出，使政府得主動引進私部門的專才來協助政府制定政策。從美國、英國、加拿大、新加坡、日本和德國等國公務員法規中旋轉門條款之比較和國內三場座談會的綜合分析，本文對現有條款提出以下政策性建議：（1）應修正為將職務禁止改採特定行為之禁止，（2）應將行政刑罰取消，回歸刑法和遊說法，（3）考試院應設置「獨立審查委員會」，並制定政務官、高級文官和事務官的不同審查許可辦法，（4）離職公務員再任職於營利事業，必須事先經過獨立審查委員會許可，並須定期申報財產。

[關鍵詞]：公務員服務法「旋轉門條款」、議題網絡理論、英日事前審查委員會

投稿日期：97年12月5日；接受刊登日期：98年1月7日。

^{*} 開南大學公共事務管理學系教授。

^{**} 元智大學社會暨政策科學學系副教授。

^{***} 開南大學公共事務管理學系副教授。

^{****} 開南大學公共事務管理學系助理教授。

壹、前言

一九九三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，於一九九六年初，增訂公務員服務法第十四條之一，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)。並增訂該法第二十二條之一的刑事罰規定：離職公務員違反本法第十四條之一者，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絡，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：

- 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、同屬公務員服務倫理法制之「公職人員利益衝突迴避法」，亦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；而自一九九〇年代起，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。

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，乃於二〇〇二年七月五日函送立法院，將該條款由「特定職務」禁止方式，修正為「特定行為」禁止方式。惟二〇〇三年五月十四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，考試院再於二〇〇五年十月三日函請立法院審議，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。但亦皆未獲立法院審查通過。

二〇〇八年五月二十日，中國國民黨重返執政，馬英九總統在就職演說中，以「人民奮起，台灣新生」為題，闡述二次政黨輪替的歷史意義，並提出新時代的任務，強調「新政府將樹立廉能政治的新典範，嚴格要求官員的清廉與效能，並重建政商互動規範，防範金權政治的污染」。行政院隨即訂定「公務員倫理規範」，並由立法委員蔡錦隆等22人於六月十九日第七屆第二會期司法及法制委員會，提議公務員服務法第十四條之一修正草案。

基於上述研究主旨和背景，本文將探討公務員服務法「旋轉門條款」相關理論，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，以提出具體修法之建議。針對上述研究內容，本文乃採取文獻分析法、比較研究法、腦力激盪法和焦點團體座談等研究方法。而研究過程係首先從研究主題、問題與範圍之釐清開始，並進行基本資料之蒐集，其次則透過國內外資料之蒐集與分析，再舉辦焦點團體座談會，以獲取執行問題和相關資訊，經綜合分析後，最後提出研究結論與政策建議。

貳、旋轉門條款之理論分析

本節首應列述重要文獻之檢視，惟限於篇幅，請逕參閱柯三吉等（2007：5-8）所提出之〈公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究〉，以下僅就旋轉門條款之理論進行簡要分析。

根據 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。一九六〇和一九七〇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。一九八〇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，而在新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統中，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）（Ferlie, Lynn Jr. & Pollitt, 2005: 361-362）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門的移動，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。

參、世界各主要國家公務員法規中的旋轉門條款規定內容

因篇幅所限，本節僅論述英國、日本、新加坡和德國，至於美國和加拿大則列於比較表 3：

一、英國

英國柴契爾夫人 (Margaret Thatcher) 及其保守黨在一九七九年執政後，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) 在二〇〇四年的「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)，該委員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。二〇〇七年六月剛卸任的首相 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)。前者是於一九九五年訂定施行而後者則早在一九七五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：

1. 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。

2. 該委員會的審查標準爲：

- (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或提出其他條件(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爲三個月，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：

1. 本規則適用於離職兩年內之高級公務員，其薪俸在第四薪資帶或以上(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。
2. 該委員會的審查標準爲：
 - (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) 一九九六年四月一日以前之特別顧問 (Special Advisers) 不適用。

3. 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。

二、日本

(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一百零三條與第

一百零九條皆有旋轉門條款相關規定，第一百零三條為規定的內容，第一百零九條為違反第一百零三條的罰則。根據國家公務員法第一百零三條「私有企業的隔離」第二項「職員離職後二年內，¹ 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。」；第三項「前第二項的規定，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。」；第九項「人事院每年應即時將前年人事院所為有關第三項之認可處分（與第一項相關者除外），逐一就其認可者離職前五年內所任第二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一百零九條至第一百一十一條。若違反與旋轉門相關的第一百零三條規定，罰則明定於第一百零九條及同條的第十三款。條款內容為：第一百零九條「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」；第一百零九條第一款至十三款分別為對應違反行為的法條，其中第十三款即載明：「違反第一百零三條規定，任職營利事業之地位者」。

另外，根據人事院規則十四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下，² 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，

¹ 日本的國家公務員法中，所謂的「職員」，即指公務員。

² 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。

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一百零三條第九項規定，人事院每年應即時將前一年人事院所為有關第三項之認可處分，向國會及內閣提出報告。表 1 為二〇〇一年至二〇〇五年人事院認可的件數：

表 1 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）

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。

資料來源：人事院編（2006：23）；人事院網站。

表 1 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 2 所示的二〇〇五年與二〇〇六年的許可件數的數目一般。

表 2 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 1 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」乃是一九九八年四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，若屬國家公務員法一百零三條第二項所規範者，人事院將依法進行該再就職案的認可審查（日本の人事院，1998）。

（三）行政改革與法規修正

日本於一九九〇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。二〇〇五年十二月內閣會議決定「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。

二〇〇七年二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。二〇〇七年六月三十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. 內閣總理大臣爲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（以下稱爲營利事業等）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爲，爲與該營利事業或其子法人有關之契約、處分，爲其離職前五年內（課長級以上者則爲就任該職期間）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爲，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爲者科以 3 萬元以下罰金，不法行爲等處以一年以下有期徒刑（日本の内閣法案第 96 号，2007）。

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、新加坡

根據二〇〇六年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。

四、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。二〇〇六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（Bundesbeamtengesetz 縮寫 BBG）觀之，³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六十一條與第六十九條 a。其中第六十一條規範（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

³ 德國聯邦公務員法（Bundesbeamtengesetz, BBG）制定於一九五三年，一般引用的版本主要是一九九九年三月三十一日（BGBl. I S. 675），最近一次修訂為二〇〇六年十二月五日，修訂第二條第二項（BGBl. I S. 2748）。

之通知事項或關於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爲之，已終止公務員服務關係者則由最後監督長官爲之。」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的同樣義務。第六十九條 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，主管官署如認爲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爲之。

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。因爲其與原服務之機關，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」，只有在監督官署認爲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 歲屆齡退休者則爲三年。

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二〇〇六年先後提案要求聯邦政府提出具體規範(Deutscher Bundestag, 2006a, 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 Gerhard 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，於二〇〇五年終起在南德巴登－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)於一九九九年提出一份有關「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。

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。

五、比較分析

爲便於比較，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3）。

表3 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	美國聯邦法典第十八編第二百零七條、第二百零八條、倫理改革法	特定行爲之禁止	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，分爲終身限制、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5萬美元罰款，或兩者兼處
英國	文官管理法典、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. 因擔任公務員或係爲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券之價格有影響之情報用於該有價證券之交易、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

國別	相關法令	限制方式	內 容 簡 要	罰 則
				有違反，依正式起訴而判決有罪時，將處以二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，則將處以六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二十九條、第三十條，暨各機關員工利益衝突迴避及後就業法第四十二條	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	日本國家公務員法第一百零三條第二項、第三項、第九項及二〇〇七年六月三十日新修正案	事前接受審查，職務許可	1. 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，加以規定與限制 2. 曾任管理職職員者，就任營利事業	違反者處一年有期徒刑或3萬圓以下罰金。

國別	相關法令	限制方式	內 容 簡 要	罰 則
			等地位の場合，於其離職後二年內，須向內閣總理大臣申報一定的事項	
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. 有關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，在退休月份起三年內，對其曾經於任職公職最後五年內已獲得兼職之行爲，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（1995：96、237）；銓敘部法規司（2007：44-46）。

肆、綜合分析

限於研究資源，實難進行嚴謹之政策論證分析，本節僅對國內外旋轉門條款執行問題及國內各界人士之座談和調查意見（二〇〇七年七月三十日、三十一日和八月三日在台中、高雄和考試院的三場座談會），進行綜合分析：

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。而日本更於二〇〇七年四月創設「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，英國下議院的二〇〇四年「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 於二〇〇四年七月指派 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，在一九七〇年代，美國 8 個主要的武器製造商就雇用了 1455 位國防部官員。在一九八〇年，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 & Denhard, 2006: 145），但仍無法扼止其發生，二〇〇五年最著名的例子，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（Palmer, 2005; United Press International, 2005）。

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十四條之一（以下簡稱第十四條之一）及第二十二條之一，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，甚至在九十五年四月六日審議修正第十四條之一時，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十四條之一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（2003：8）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十四條之一的規範目的，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十四條之一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，而二〇〇七年七月通過之遊說法，更對第十二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十四條之一修正為特定行為禁止，即可達到一定的規範效果。誠如二〇〇七年十一月二十六日，陳德禹教授在考試院研究發展委員會第三十九次會議中所指出：

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。

伍、政策性建議

綜合以上研究發現，本文試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）公務員服務法第十四條之一規定採職務列舉禁止，應修正為採特定行為之禁止。
- （三）公務員服務法第二十二條之一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一或二年，並對卸任部長和政務次長以上、第十二職等以上高級事務文官和第十二職等以下事務官，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十四條公務員兼職限制之規定，移列為第十五條，以下條序順移，移列後的第十五條則將原第十四條之一刪除，並將第十四條之二和之三改為第十五條之一和之二。而將第十四條作為離職公務員禁止任職民間營利事業之規定。

第十四條則可分訂兩項條文：

- I. 離職政務人員、離職簡任第十二職等以上人員與離職第十二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）。

第二十二條之一則可修訂為第二十三條之一：

- I. 離職公務員違反本法第十四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. 違反前項之規定者，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」、「離職簡任第十二職等以上（含）人員」與「離職第十二職等以下人員」任職民間企業辦法之審查許可標準，可逕參考本文英國對於「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。

參考文獻

- 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂（2007）。**公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究**。考試院 96 年度研究發展委員會委託專題研究報告，未出版。
- 施能傑（1999）。**美國政府人事管理**。台北：商鼎文化。
- 許南雄（2002）。**各國人事制度**（增訂七版）。台北：商鼎文化。
- 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。

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，未出版。

Denhardt, R. B., & J. V. Denhardt (2006). *Public Administration: An Action Orientation*. Belmont, CA: Thomson Wadsworth.

Ferlie, E., L. E. Lynn Jr., & C. Pollitt (Eds.) (2005). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford, UK: Oxford University Press.

Garvey, G. (1997). *Public Administration*. New York, NY: St Martinis Press.

Henry, N. (1995). *Public Administration*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

United Press International (2005). Overtaxed DOD IG Suspends Investigations. Retrieved Aug. 19, 2007, from http://www.upi.com/Top_News/2005/04/19/Overtaxed_DOD_IG_suspends_investigations/UPI-82691113937453/.

日本の人事院（1998）。公正な人材活用システム，2007 年 7 月 3 日取自日本的人事院網站，網址：<http://www.jinji.go.jp/jinzai/f-jinza.htm>。

日本の内閣法案第 96 号（2007）。国家公務員法等の一部を改正する法律案，2007 年 7 月 5 日取自日本的參議院網站，網址：<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/gian/16603166096.htm> 以及眾議院網站，網址：http://www.shugiin.go.jp/itdb_gian.nsf/html/gian/honbun/houan/g16605096.htm。

Deutscher Bundestag (2006a). Berufstätigkeit von ausgeschiedenen Mitgliedern der Bundesregierung regeln. Antrag der Grünen Drucksache 16/948. Retrieved Aug. 18, 2007, from <http://dip.bundestag.de/btd/16/009/1600948.pdf>.

Deutscher Bundestag (2006b). Verhaltenskodex für ausscheidende Regierungsmitglieder. Antrag der FDP Drucksache 16/677. Retrieved Aug. 18, 2007, from <http://dip.bundestag.de/btd/16/006/1600677.pdf>.

The Study of Revolving Door Regulations in Civil Servants Act

Sun-Jyi Ke^{*}, I-Chu Liu^{**}, Ruey-Tai Tsao^{***}, Hui-Tang Chang^{****}

Abstract

The purpose of this article attempts to study the problems of revolving door regulations in Civil Servants Law (CSL). The theoretical framework of this study is based on issue networks theory which describes how to move in and out of the networks between government officials and private sector employees. This is an empirical study that was supported by three seminars in Taiwan and comparative analyses of revolving door regulations in the US., the UK., Japan, Canada and Germany. The conclusions are as follows: (1) The regulations of the prohibition of certain jobs in private sectors should be revised to the prohibition of certain behaviors, (2) Violators should be punished by Criminal Act and Lobby Act, (3) Government should establish an independent committee to conduct prior scrutiny of retirees or people applying for jobs in private sectors.

Keywords: revolving door regulations, issue networks theory, UK scrutiny committee

* Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

** Associate Professor, Department of Sciences and Policy Sciences, Yuan Ze University.

*** Associate Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.

**** Assistant Professor, Department of Public Affairs and Management, Kainan University.