

# 我國公職人員利益衝突迴避法 對地方廉能治理影響之研究

莊乃慧、袁鶴齡\*

## 《摘要》

綜觀全球國際政治環境，倡廉反貪已逐漸成為世界各國政府發展之重要目標，亦為全球性公共治理重要議題。國內目前針對廉能治理之研究，多以國家整體為探討對象，針對於地方性反貪腐議題之研究相對較少，因此，如何強化地方政府廉能治理實有進一步探究之必要。

觀諸我國歷年來貪瀆之發生，其行政官僚常憑藉龐大公務資源及組織人脈關係，進行不當利益輸送，以獲取自身或關係人利益，甚或國家資產。我國自 2000 年訂定公職人員利益衝突迴避法，從歷年來違法之裁罰案件及受處分人身分類別分析顯示，地方政府公職人員與其關係人間不當利益輸送情況嚴重，反映出我國地方廉能治理之重大隱憂。

為探究國家廉能政策施行於地方治理過程中之執行現況及影響，本文茲以近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，綜整研析受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效

---

投稿日期：106 年 5 月 31 日。

\* 莊乃慧，國立中興大學國家政策與公共事務研究所碩士，email: a0932156722@hotmail.com。  
袁鶴齡（通訊作者），國立中興大學國家政策與公共事務研究所教授，email: hlyuan@nchu.edu.tw。

果，藉以發掘地方政府易滋不當利益輸送之貪腐弊端態樣及成因，並結合地方政經系絡環境作一整體性探究，提供我國地方廉能治理之興革建議，期望健全迴避制度之價值法制化，遏阻地方金權政治貪污腐化暨不當利益輸送現況，將地方行政治理導向「公開、透明、課責」之廉能政治。

[關鍵詞]：廉能治理、利益衝突迴避、地方治理、反貪腐

## 壹、前言

貪腐的問題一直存在於政府部門，它不僅侵害了人民的權益與經濟投資的意願（Mauro, 1995），亦腐蝕人民對政府之信賴，甚而危及國家政權統治之正當性，且對於國家整體之行政治理影響甚巨（Caiden, 2001）。聯合國反貪腐公約（United Nations Convention against Corruption, UNCAC）序言即明確點出：「貪腐對社會穩定與安全所造成之問題和構成威脅之嚴重性，破壞民主體制……並危害永續發展及法治，……預防及根除貪腐為所有國家之責任。」<sup>1</sup> 因此，倘若政府施政缺乏廉政基礎，則吏治不清、官箴不正、弊病叢生，致使人民對政府之信任感下降，國家之統治基礎及整體治理亦將產生危機（Caiden, 2001）。因此，如何健全並落實廉能治理，以作為提供人民便捷服務及增進施政效能之基石，已成為政府施政之重要目標。當前世界各國政府及全球反貪腐研究機構，無不致力於倡廉反貪與打擊貪腐，足見廉能治理已逐漸成為全球性公共治理趨勢（Menzeland & Jurkiewicz, 2005）。

觀諸我國歷年之貪瀆個案，不論涉案對象為何，其形態皆為憑藉著龐大之行政資源，透過公務機關中之人脈關係，「以權換錢」、「以錢換權」之方式進行不當利益輸送，以利自身或關係人獲取直接或間接利益。近年來隨著公民意識逐漸抬頭，政府黑箱作業之政策運作模式已備受質疑，人民對政府「公開、透明、課責」

---

<sup>1</sup> 參閱法務部廉政署《國際反貪規範》網頁，<http://www.aac.moj.gov.tw/lp.asp?ctNode=37059&CtUnit=15012&BaseDSD=7&mp=289>。

的要求逐漸擴大。美國大法官 Brandeis 曾說：「陽光是最好的防腐劑，燈光是最有效的警察（sunlight is said to be the best of disinfectants, electric light the most efficient policeman）。」這說明了公開、透明的權力運作方式已成為杜絕貪污腐敗關鍵要素（引自陳敦源，2009：34）。因此，如要樹立清廉政府，則須健全國家廉能法制，遵循公開、透明之程序，促進機關透明課責，始能澈底遏止貪污腐化之不當利益輸送。

我國公職人員利益衝突迴避法自 2000 年訂定，其廉能政策規範之立法意旨，係為端正政治風氣，防止貪污腐化之權力濫用，惟該法施行迄今已逾 15 年，不當利益輸送情事仍屢屢發生，其中尤以地方政府公職人員違反利益衝突迴避者占總體審議及裁罰件數比例大宗，這已突顯出我國地方廉能治理失靈之現象。此外，綜觀我國目前對於廉能治理之探討，多以「國家」整體為探討對象，針對地方性反貪腐議題之研究相對較少。當在地化逐漸成為全球治理研究的重點，如何強化地方政府廉能治理實有進一步探討之必要。

為探討我國公職人員利益衝突迴避法施行於地方治理的現況及所可能產生之弊端，本文首就公職人員利益衝突迴避法之廉能治理核心理念加以闡述，復針對我國地方廉能治理失靈現況作一探究，再藉由近年來地方政府公職人員違反利益衝突迴避法受裁罰案件，綜整研析受處分之公職人員身分類別、弊端行為態樣、違反法律規範及效果，以發掘地方治理過程中，易滋不當利益輸送之弊端違失徵候，並結合地方政治經濟生態與行政關係作一全面性探究，剖析地方公職人員不當利益輸送之弊端成因，進而提供廉能治理可行性之興革建議。

## 貳、利益衝突迴避法與廉能治理之關聯

廉潔（integrity）意謂公職人員於履行職責及為民服務時，應表現出誠實和值得信任，這是一種相對於貪腐和濫用職權之概念（Armstrong, 2005）。為實踐反貪倡廉之目標，就需先從治理結構之變革作起，建置廉政之治理結構（governing structure），其核心即在於治理機制之行政程序透明、決策資訊之對稱及課責機制之建立。Stapenhurst（2000: 1）提出貪腐（corruption）之成因係由獨占的權力（monopoly power）、行政裁量權（discretion）和課責（accountability）三者變項所相互交錯影響，另 Klitgaard（1998）則以  $C=M+D-A$  等式，說明行政官僚如擁有獨占權及行政裁量權，在缺乏課責機制之發展下，則易形成貪腐弊端。本文參

照前揭架構，探究地方外部政治經濟權力、行政官僚內部控制裁量權及課責機制三者因素間，如何影響我國公職人員利益衝突迴避法在地方廉能治理政策上的施行成效，並藉此尋找防治對策及反饋法規制度興革建議，俾達遏止貪污腐化之不當利益輸送，以提昇地方廉能治理之成效。

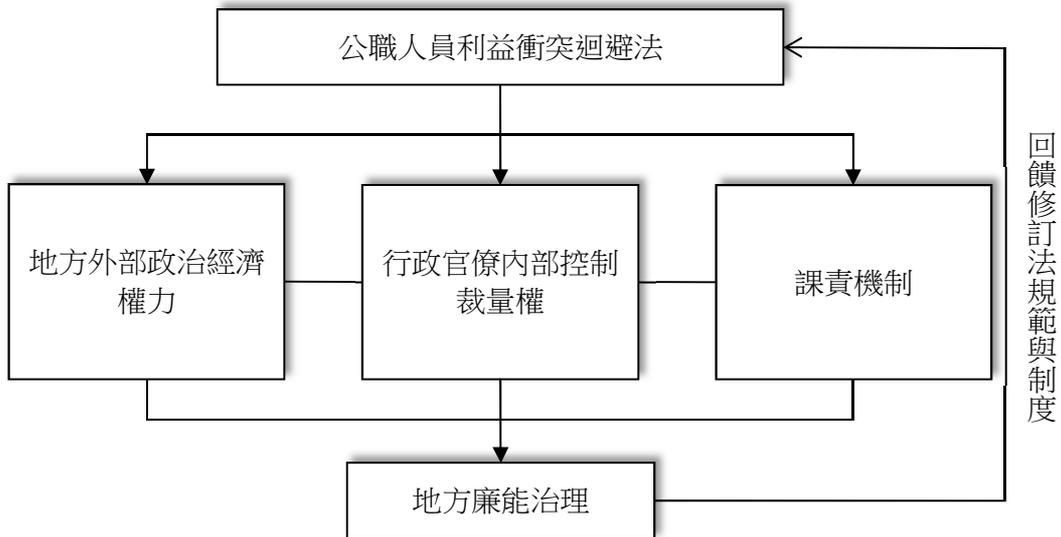


圖 1 研究架構圖

資料來源：研究者自繪。

以下茲就廉能治理概念加以闡述，並就國際反貪腐組織、聯合國反貪腐公約、國際法上利益衝突迴避制度及我國廉政政策，說明公職人員利益衝突迴避法與廉能治理之關係，以作為我國廉能治理之重要指引與基礎。

## 一、廉能治理

「治理」(governance) 係一種相對於傳統統治或政府之概念。1990 年代以來，在全球化、先進國家財政危機、國家失靈、新公共管理興起及社會變遷複雜化等因素驅動下，使得治理概念普遍受到重視 (Pierre & Peters, 2000: 52-66)。世界銀行 (World Bank, 1994: xiv) 將治理定義為「一國在各層次執行其經濟、社會資源、權力的行為」。孫本初與鍾京佑 (2005: 107-118) 則將治理視為一種政府與社會共同管理之理念型，係指公私部門間互動之過程，透過彼此相互協調等關係，決

定社會價值如何分配、政策如何執行，跳脫傳統以政府作為主體之框架，將私部門、自願團體和公民社會納入，使政府與公民社會相互連結形成廣博的政策網絡，其功能係為建構更強之經濟及社會。事實上，善治之實踐與政府廉政治理有著極高的關聯性，以下茲整理相關良善治理模式作為廉能治理之參採：

表 1 良善公共治理模式及內涵

治理模式	內 涵
世界銀行 良善治理 (as “good governance”)	法治信念、責任政治、效能行政、課責透明、市場機制、私有財產保護、公正之司法體系、市民參與及公私協力之基礎
聯合國亞太經濟暨社會委員會 (UNESCAP) 善治	參與、依法而治、透明、回應、共識取向、公平與涵融、效能與效率、課責
Kaufmann 良善治理 (good governance)	控制與平衡、政治領導的課責、公民社會的監督、競爭和進入權、公共行政與公共財務
Agere 優質的公共治理	課責、透明、打擊貪腐、利害關係人參與、正當合法的司法架構

資料來源：整理自羅建邦（2014：61-68）及葉一璋、張國偉、楊和縉、簡大智（2015：14-15）。

當前有關國家廉政治理體系之研究，主要是以世界銀行及國際透明組織（Transparency International, TI）的研究成果為主，而國際透明組織則以世界銀行及經濟合作暨發展組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）之反行賄宣言等資料為基礎，建構出一理想型反貪治理模式。該模式的主要內涵包括：（一）國家廉潔系統的建立；（二）資訊管道暢通的現代電子化政府；（三）對責任政治與課責的強化，使政策可完整確立，並向相關利害關係人負責；（四）企業透明，包括財報透明、治理透明及政治獻金款項透明；（五）建立具有反貪意識的公民社會，並積極擴大民眾與非政府組織在反貪腐活動方面的參與（張其祿、葉一璋，2003：6-12）。

余致力與蘇毓昌（2011：6-27）則認為，如要建構廉政體系及達成廉能政治之目標，則政府在採取策略時應與治理作一連結，並採取以下原則：（一）建立有效之內外控制與監測機制；（二）由上而下之指揮監督機制，與由下而上之課責機制

間彼此互饋；（三）建立綿密之預防補救措施以避免失衡；（四）隨時因應環境變化適時調整廉政策略，以因應貪腐問題之複雜性。

隨著社經環境變遷及公共事務多元化，貪腐型態已變得更為複雜，當政府無力單獨處理貪腐事件，如何透過公私部門協力治理網絡的建立，由政府部門扮演廉能治理推手角色，建立貪腐防弊制度，並積極培養公民監督政府施政之能力（邱靖鈺，2014：3），而使廉政工作成為全民主動關心之公共議題，已成為達成廉能政治目標的關鍵因素（黃榮護、鄭敏惠、劉廣基，2011：220）。

## 二、公職人員利益衝突迴避法在廉能治理中之定位

為測量各國貪腐狀況，並瞭解在不同時空環境下貪腐變化趨勢，作為建構反貪腐運動之基礎，國際透明組織自 1995 年起建構以國家為評比對象的「清廉印象指數」（Corruption Perception Index, CPI），<sup>2</sup> 成為現今全球反腐運動中最重要之倡議工具。根據 CPI 顯示，我國在過去 8 年整體清廉印象，國際排名僅呈現小幅度的進步。在近期公布之 2016 年清廉印象指數，我國分數為 61 分，排全球第 31 名（總計全球 176 個國家及地區納入評比），如表 2 所示：

表 2 2009 年至 2016 年我國 CPI 一覽表

年度	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
分數	5.6	5.8	6.1	61	61	61	62	61
排名	37	33	32	37	36	35	30	31
評比國家數	180	178	183	176	177	175	168	176

說明：2012 年以前 CPI 指數滿分 10 分，分數愈高愈清廉；2012 年開始統計和計算方法改用百分制，以 0 到 100 分評價（0 分代表被評價最貪腐；100 分被評價最廉潔）。

資料來源：彙整自台灣透明組織（2016，2017）。

在國際透明組織之清廉印象指數中，「落實反貪腐法律」、「促進行政透明」及「防止利益衝突」，是評價一國廉政狀況之主要項目，以及衡量國家貪污情況的社會經濟指標，此正可說明公職人員利益衝突迴避法在建構國家廉能治理機制時是

<sup>2</sup> 清廉印象指數係針對世界各國公部門貪腐情況進行評比，旨在探測人民對於各國公務人員與政治人物貪腐程度之主觀印象評價，主要調查對象是外商人士、專家學者、民眾等人。

不可或缺之一環。

我國自 1991 年起，政府公共工程、軍品採購、財務金融等貪瀆弊案接連爆發，<sup>3</sup> 導致不當利益輸送猖獗、金權政治醜聞不斷浮出檯面，進而引發社會大眾對於政府統治能力信心之危機。在全國遏止金權政治惡化之氛圍下，政府遂訂定一系列之陽光法案，<sup>4</sup> 其中公職人員利益衝突迴避法自 2000 年 7 月 12 日公布實施，其立法目的即為促進廉能政治，端正政治風氣，藉由建立公職人員迴避制度規範，以遏阻貪污腐化暨不當利益輸送。

依據行政倫理學者 Cooper (1990) 之見解，公職人員於執行職務存在 8 種主要形式之利益衝突，包含賄賂 (bribery)、以影響力圖利 (influence peddling)、以資訊圖利 (information peddling)、盜用公款 (stealing from government)、收禮及接受招待 (gifts and entertainments)、在外兼職 (outside employment)、未來任職 (future employment) 及親屬關係 (dealing with relatives)。我國公職人員利益衝突迴避法所稱「利益衝突」，則指「公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者」；其與 OECD 所謂「公職人員之私人利益，與其公務職權存在著不可接受的衝突可能性」；以及歐洲理事會公職人員行為守則所指「公職人員私人利益會影響或可能影響其公正與客觀履行職權即構成利益衝突」(引自蔡季廷，2015：107)，在法制定義內容大致相同。

整體法規內容而言，我國公職人員利益衝突迴避法主要政策目標，係為防範公職人員利用職務運作之便或藉權力監督過程，圖利自身或其關係人之利益。法規範標的主體除「公職人員」外，另包含公職人員之相關利害「關係人」。且為達政策目標，係藉由管制性政策工具進行規制，除訂有禁止「假借權力圖利」、「請託關說」及「交易行為」三大類規範，並設置「自行迴避」、「命令迴避」及「申請迴避」之管制措施，而法規主管機關(法務部及監察院)針對違法者可裁處相當之行政罰鍰，以達嚇阻作用。

論法規性質，我國公職人員利益衝突迴避法係屬避嫌性預防措施，要求受規範

<sup>3</sup> 中山高速公路汐止五股段高架橋拓寬工程第十八標弊案、捷運弊案、臺北市匈牙利公車採購弊案、停車計時器採購弊案、三五快砲採購弊案、中油廢水處理工程弊案等(陳英鈐，2103：50)。

<sup>4</sup> 我國陽光法案包含公職人員財產申報法(1993年)、公職人員利益衝突迴避法(2000年)、政治獻金法(2004年)及遊說法(2007年)之四法規範。

之公職人員應善盡程序性之迴避義務，相較其他國家立法基礎，其與美國、加拿大及中國大陸之迴避制度較為相似（阮世昌，2011：69-79）。而蔡金火與江明修（1998）針對各國利益衝突迴避制度，區分「任用迴避」、「公務迴避」及「區域迴避」3種主要類型，相較之下，我國公職人員利益衝突迴避法主要係針對「公務迴避」作一專法之規範。

在國際反貪腐倡議行動之推動下，聯合國大會於2003年10月31日通過「聯合國反貪腐公約」，此為一制定預防及打擊貪腐之全面性貪腐打擊文件，該公約中第7.4條規範：「各締約國均應依其國家法律之基本原則，努力採用、維持及加強促進透明度及防止利益衝突之制度」，此即強調建立政府官員利益衝突迴避制度為預防貪腐之重要工具之一。公約中雖僅提及方針性法政策規範方向，未明確規範公職人員範疇、利益衝突定義、公職人員遇有利益衝突之迴避義務，但已成為各國制定國家廉能政策之參考依循。

綜觀國際上公職人員利益衝突法制之規範可發現，部分國家或國際組織對於利益衝突行為影響層面之深淺，可歸類為「實際」（actual）、「潛在」（potential）及「表面」（apparent）之三種利益衝突類型。<sup>5</sup>我國也擷取不同國家或國際組織之廉能法治經驗，並運用在相關法制規範上：（一）提醒公職人員亦應留意行政作為產生表面或潛在之利益衝突情事；（二）針對公職人員利益衝突情事應避免發生涵蓋過廣（over-inclusive）與管制不足（under-inclusive）情形；（三）建議針對不同利益衝突類型，應相對應不同程度之管制需求（引自蔡季廷，2015：109-110）。總之，透過探究不同國家或國際組織提出之利益衝突類型，並相對建構符合比例原則之管制規範，可作為我國完善公職人員利益衝突迴避法規制度之啟示。

為落實廉能治理，並與國際反貪腐趨勢接軌，我國參考聯合國反貪腐公約及國際透明組織相關倡議，擬具「國家廉政建設行動方案」，作為國家廉政建設之綱

---

<sup>5</sup> 「實際」利益衝突係指公職人員的私人利益，足以影響（sufficient to influence）該公職人員的職權。「潛在」利益衝突係指該公職人員預期未來可能會發生影響其行使職權的利益衝突，但現在還沒有發生利益衝突。「表面」利益衝突係指一個合理第三人，在充分知情（well-informed）的情況下，認為該公職人員可能（could）有發生利益衝突的疑慮，但在事實上（in fact）沒有發生利益衝突。歐洲理事會公職人員行為守則區分利益衝突類型為實際與潛在之利益衝突兩種；另OECD、美國、加拿大和澳洲政府有關一般利益衝突規範，尚提到所謂表面之利益衝突（引自蔡季廷，2015：107-108）。

要。該方案中訂定 9 項廉政具體策略，當中明確闡述「促進公開透明，防止利益衝突」係為我國廉能治理之重要政策，而公職人員利益衝突迴避法則為奠定我國廉政堅實基礎之核心之一。

探究公職人員利益衝突迴避法對廉能治理的影響之所以重要，乃因公職人員身為國家委託之公共服務者，握有龐大政治、經濟資源，並擔任資源權威性重分配角色。當公職人員之私利與公共責任間發生衝突，如何處理公職人員利益衝突，將迴避制度法制化，確保其依法行政，避免徇私舞弊、濫用受委託之權力謀取私利，影響民眾對政府之信賴，將是達成廉能政府目標之重要實踐途徑，亦逐漸成為公共治理之研究趨勢。

回顧國內針對廉能治理之研究，雖不乏針對公職人員利益衝突迴避制度作一探討，然而其研究方向大多著重法制面靜態之論述，或僅就司法實務上裁罰個案探討，以單一研究角度切入，而非結合整體環境系絡進行全面性探究，致使研究建議於實務上難以落實執行。因此，本文針對公職人員不當利益輸送貪腐弊病最為嚴重之地方廉能治理失靈現象進行探究，剖析近年來地方政府公職人員不當利益輸送之弊端態樣，並進一步與地方政府政治與行政關係加以連結，以分析我國地方廉能治理施行狀況。

## 參、我國地方廉能治理失靈現況

民主政治之基礎在於權力分立且相互制衡，為避免行政權的濫用，設立一套健全之廉能治理機制，已成為鞏固體制安定及提升政府競爭力的關鍵。我國雖自 1980 年代開始啟動民主化，但民主與自由市場並不一定是對抗貪腐的解藥（Colazingari & Rose-Ackerman, 1998）。參照世界銀行治理指標，國家是否為民主政體與其控制貪腐之能力並不相關（Brewer, Choi, & Walker, 2007）。林向愷（2008：169）分析國家在威權體制轉型時，由於統治機器弱化，統治菁英階層控制力減弱，導致政府、公職人員或政治人物因各自裁量權訂定索賄標準，各行其事導致經濟體系運作變得更無效率，貪腐情況更為普遍且嚴重。國家如未健全相關廉政制度，則貪腐問題不僅會造成政府治理之危機，更將成為提升國際競爭力之阻礙（余致力、蘇毓昌，2011：6），甚至恐因貪腐問題而腐蝕民主改革之成果。

我國地方政府與行政治理關係，受傳統裙帶關係政治與黑金政治生態影響，長

期沉陷於地方寡頭與寡占政治、封閉與特權政治及非正式政治 (informal politics) 。隨著國家民主化發展歷程，雖已建立形式上制度化 (institutionalization) 、民主化 (democratization) 之基礎 (趙永茂，1998：306) ，然而實質上地方縣 (市) 、鄉 (鎮、市) ，仍可能受制於家族、派系、黑道、財團 (商人) 、利益團體、選舉樁腳與政客影響，形成一個利益交換之生態結構 (網絡) ，共同分贓、壟斷行政資源，並藉由參與地方選舉，運用政治影響力干預地方政府行政決策 (趙永茂，2007：8-11) 。

由於地方治理過程尚未建構權力開放政治 (open-power politics) 、透明政治 (transparency politics) 與課責能力政治 (accountability-capability politics) 之機制，致使地方決策與立法權力之擁有者及其關係群，經常壟斷地方政經社會資源，並操縱與運作立法與行政決策權力，造成非透明化、非制度化之地方政治與行政關係，進而衍生地方特權違法行為並產生決策封閉問題。此種藉由裙帶關係或因利益交換所衍生之互惠與官商勾結等黑箱私惠作為，嚴重噬食公開、平等與公益之法治精神，導致分配不正義及權力政治之腐化 (趙永茂，2007：8-9) 。當負責監督行政之民選代議士與行政首長間形成利益結盟體系，則民選代議士監督地方行政決策的任務即無法落實，進而衍生政治與行政權誤用 (political and administrative malpractices) 的現象 (Porta & Meny, 1997: 166-167) ，嚴重導致地方行政治理失能現象。

此外，進一步探究影響地方行政治理成因，Walsh 認為影響支配地方政府行政表現 (performance) 之因素包含環境 (environment) 、組織結構 (structure) 與資源 (resources) 等 (引自趙永茂，1998：305) 。Gyford、Leach 與 Game (1989：235-246) 則強調地方政府作為行政過程中影響政治面向之重要因素，地方政府之行政作為常因地方政客、利益團體、政黨間之利益衝突而受影響。趙永茂 (2007：13) 認為地方自治面臨資源稀少、地方自治權力不足、分配及管理能力不足、地方割據主義、城鄉中心化與邊陲化的發展與分配衝突等困境。江大樹 (1994：18-19) 則認為，導致地方金權政治的主要因素，為外部權力結構失衡導致特定利益團體介入並干預政府決策、新興財富勢力介入、內部法制未能確立及未重視公務倫理與行政中立等因素。

換言之，地方政府行政治理囿於內部資源受制於中央政府，人力結構編制職等較低導致人才缺乏、外部公共事務複雜性、重視裙帶關係之政治文化壓力、以及利

益分贓支配之外部政治生態結構，致使涉及行政資源利益分配及裁量權之業務，易藉由賄賂、政治、暴力施壓之方式，對於公職人員產生利益引誘與壓力。此外，有關地方人事任用措施亦受派系、選舉政治樁腳之人情壓力關說干預，進而衍生地方官僚作風、紅包政治等貪污腐化及不當利益輸送之機會，其中尤以縣（市）政府及鄉（鎮、市）公所所受外部政治衝擊最為嚴重（趙永茂，1998：318-319），此不但嚴重影響行政治理效能，更斷傷地方政府形象，造成地方行政治理失能與無力之困境。

綜上所述，歸納我國地方治理困境主要成因，除受外部利益分贓政治生態影響，內部亦有「共犯結構群」及「消極執法者」之兩大行政官僚弊失（江大樹，1994：17-18）。在共犯結構群中，以民選首長與高級文官為易滋弊端風險人員。他們藉由行政裁量權進行不當利益輸送，鞏固其政治權力與利益基礎，除了造成行政效能腐化，亦會在地方上形成統治結構（ruling structure）。另一方面，地方基層公職人員面臨長期在地性之政治環境，加上機關廉能機制未能確立，導致原有積極任事之公職人員因未受周全保障而消極敷衍，恐淪為消極執法者，嚴重衝擊廉能治理成效，並影響民眾對於政府公權力之信賴。因此，如何提昇地方行政治理效能，避免政治權力濫用及腐蝕地方政府行政職權，有賴地方民選行政官員、高級文官與基層公職人員三者間，對於地方貪污腐化之治理失靈現象有所體認，並建立相關廉能規範制度以及行政官僚依法行政之決心而定。

## 肆、地方政府不當利益輸送弊端態樣探討

我國為促進廉能政治、端正政治風氣，遏阻腐化暨不當利益輸送，2000年訂定公職人員利益衝突迴避法，藉由建構迴避制度之價值法制化，防範公職人員利用職務運作之便或藉權力監督過程，圖利公職人員自身或其關係人之利益，進而增進人民對於公職人員廉潔操守及政府決策過程之信賴。然而，近年來公職人員違反利益衝突迴避之情事仍屢屢發生，其中尤以地方政府不當利益輸送情況最為嚴重，造成我國地方廉能治理之重大隱憂。

為發掘我國地方機關不當利益輸送之易滋違失弊端及成因，本文採用現有資料

分析法，藉由行政院訴願案件結果查詢及司法院法學資料檢索系統裁判書查詢，<sup>6</sup> 統計近 5 年來司法實務上地方政府公職人員違反利益衝突迴避法案件，作為研究對象。根據統計 2012 年至 2016 年地方政府（含直轄市、縣市政府、縣市政府所屬各級機關、縣市立各級學校、鄉鎮市區公所）訴願及裁判結果認定違反利益衝突迴避法共 56 件。<sup>7</sup> 以下茲分別就受處分人身分類別、任職機關屬性、區域性進行分析，並針對不當利益類型、弊端行為態樣、迴避制度與違反法律效果逐一探究，以探求地方廉能治理失靈成因之所在。

## 一、受處分人身分類別分析

我國公職人員利益衝突迴避法規範之標的對象「公職人員」，係指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員，<sup>8</sup> 另有關公職人員之「關係人」亦受利益衝突

<sup>6</sup> 本研究經由行政院全球資訊網 / 訴願案件查詢 / 訴願決定查詢 ([http://www.ey.gov.tw/Hope\\_decision.aspx?n=05F2FA41ECF3F9EE&sms=E13057BB37942D3F](http://www.ey.gov.tw/Hope_decision.aspx?n=05F2FA41ECF3F9EE&sms=E13057BB37942D3F)) 案由項下「違反公職人員利益衝突迴避法事件」，查詢結果經行政院訴願決定訴願無理由駁回之違反公職人員利益衝突迴避法事件（訴願不合法及原處分撤銷則不列入）；另就司法院法學資料檢索系統 / 裁判書查詢 (<http://jirs.judicial.gov.tw/Index.htm>) 最高行政法院及臺北高等行政法院「公職人員利益衝突迴避法」裁判案由，查詢結果擇取經法院判決違反公職人員利益衝突迴避法事件（判決主文如為原判決廢棄、訴願決定及原處分均撤銷，惟判決理由認定違法事實確定者亦列入）。

<sup>7</sup> 案件經行政院訴願決定，如與最高行政法院或臺北高等行政法院裁判違法主體及事實內容相同者，或最高行政法院與臺北高等行政法院裁判違法主體及事實內容相同者，認定為同一案件。

<sup>8</sup> 公職人員利益衝突迴避法第 2 條：「本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第 2 條第 1 項所定之人員。」公職人員財產申報法第 2 條：「下列公職人員，應依本法申報財產：一、總統、副總統。二、行政、立法、司法、考試、監察各院院長、副院長。三、政務人員。四、有給職之總統府資政、國策顧問及戰略顧問。五、各級政府機關之首長、副首長及職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管；公營事業總、分支機構之首長、副首長及相當簡任第十職等以上之主管；代表政府或公股出任私法人之董事及監察人。六、各級公立學校之校長、副校長；其設有附屬機構者，該機構之首長、副首長。七、軍事單位上校編階以上之各級主官、副主官及主管。八、依公職人員選舉罷免法選舉產生之鄉（鎮、市）級以上政府機關首長。九、各級民意機關民意代表。十、法官、檢察官、行政執行官、軍法官。十一、政風及軍事監察主管人員。十二、司法警察、稅務、關務、地政、會計、審計、建築管理、工商登記、都市計畫、金融監督暨管理、公產管理、金融授信、商品檢驗、商標、專利、公路監理、環保稽查、採購業務等之主管

迴避法規範。<sup>9</sup> 本文針對近 5 年地方政府經訴願及裁判結果認定違反利益衝突迴避法案件，總計受處分人身分類別分析結果，公職人員及其關係人分別為 28 人，共計 56 名。研究結果顯示，近年來公職人員之關係人違法者日益趨增，已占受處分者五成比例，因此，如何遏止公職人員之關係人不當利益輸送情事，係為廉能治理之未來核心目標。

### (一) 公職人員身分類別分析

依照現行法規公職人員身分類別區分，統計受處分之公職人員身分結果如表 3 所示，地方政府所屬各級機關之首長、副首長，各級公立學校之校長，以及機關採購業務主管人員占最多數。

表 3 受處分之公職人員身分類別分析表

受處分之公職人員身分類別	人數	百分比 (%)
所屬各級機關之首長、副首長	6	21.4
各級公立學校之校長	6	21.4
採購業務主管人員	6	21.4
建築管理業務主管人員	3	10.7
職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管	3	10.7
直轄市、縣(市)及鄉(鎮、市)長	2	7.1
各級民意機關民意代表	2	7.1
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

統計結果顯示，地方政府所屬機關之首長、副首長為易滋弊端之公職人員，研析此類受處分之公職人員抗辯理由，大多認為自身僅於行政程序中核章，非具有實

人員；其範圍由法務部會商各該中央主管機關定之；其屬國防及軍事單位之人員，由國防部定之。十三、其他職務性質特殊，經主管府、院核定有申報財產必要之人員。」

<sup>9</sup> 公職人員利益衝突迴避法第 3 條：「公職人員之關係人，其範圍如下：一、公職人員之配偶或共同生活之家屬。二、公職人員之二親等以內親屬。三、公職人員或其配偶信託財產之受託人。四、公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。」

質影響力或最終決定權者，最終仍須報請上級地方政府主管機關核定。然而依法務部函釋、行政院訴願及行政法院裁判內容理由，<sup>10</sup>「公職人員倘針對個案具有裁量權，<sup>11</sup>其於執行職務遇有涉及本人或其關係人之利益衝突時，即應依法迴避。準此，假以公職人員於其職務權限內，有權對特定個案為退回、同意、修正或判斷後同意向上陳核等行為，涉及本人或其關係人之利益衝突時即應依法迴避」。公職人員誤認或規避自身裁量權而違反迴避義務規範，致生不當利益輸送違失弊端，將嚴重影響人民對於政府機關行政決策過程之信賴。

此外，依政風機構人員設置管理條例規定，民意機關、軍事機關及各級公立學校非適用該條例之規定，是故各級公立學校未設有政風機構人員，其防制貪瀆不法業務，由其上級機關直轄市教育局或縣（市）政府政風機構統籌辦理，惟因各地方政府管轄之公立學校數量龐雜，且學校公職人員對於法規範之認知理解多有不足，致使各級公立學校之校長易誤蹈法網，而政風機構未能及時察覺並遏阻，實為一大隱憂。

另觀諸機關採購業務主管人員，其握有政府採購之龐大行政資源，亦占近年來易滋違法之身分類別大宗。研究結果發現，採購主管人員中部分為地方政府所屬機關（公所）秘書，按其形式上之職務名稱似非法文義規範之公職人員，然而就其職務實質內容，依機關分層負責明細表因職掌機關採購業務，亦為公職利益衝突迴避法所規範之對象。

## （二）關係人違法案件中公職人員身分類別分析

公職人員關係人，其易憑恃公職人員於政府機關任職所擁有之職權或影響力，取得較一般人更為優越或不公平之機會或條件，與政府機關進行交易，造成不當利益輸送甚或圖利之弊端。表 4 顯示，此類違法案件中公職人員身分類別，以各級民意機關民意代表的 18 人最多，占 64.2%；其次則為鄉（鎮、市）級以上政府機關首長 3 人，占 10.7%。

<sup>10</sup> 法務部 103 年 10 月 17 日法廉字第 10305037860 號函釋，行政院 103 年 4 月 28 日院臺訴字第 1030132171 號、103 年 4 月 7 日院臺訴字第 1030129997 號、103 年 9 月 26 日院臺訴字第 1030147655 號訴願決定可資參照。

<sup>11</sup> 裁量權係指公職人員具有「裁量餘地」或「裁量空間」，即相關行政流程參與者，對於該流程之全部或部分環節有權加以准否而言。

表 4 關係人違法案件中公職人員身分類別分析表

公職人員類別分析	人數	百分比 (%)
各級民意機關民意代表	18	64.3
鄉（鎮、市）級以上政府機關首長	3	10.7
採購業務主管人員	2	7.1
建築管理業務主管人員	2	7.1
職務列簡任第十職等以上之主管	2	7.1
政風主管人員	1	3.6
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

### （三）公職人員任職機關類型分析

歸納近 5 年來經訴願及裁判結果裁定違反利益衝突迴避法案件，以公職人員任職地方政府機關類型作分析發現，<sup>12</sup> 不當利益輸送情事以發生於直轄市、縣（市）政府所屬機關為最多；其次則易發生於鄉（鎮、市）公所及直轄市、縣（市）議會，如表 5 所示：

表 5 公職人員任職機關類型分析表

機關類型	人數	百分比 (%)
直轄市、縣（市）政府所屬機關	13	23.2
鄉（鎮、市）公所	11	19.6
直轄市、縣（市）議會	10	17.9
鄉（鎮、市）民代表會	10	17.9
直轄市、縣（市）政府	6	10.7
直轄市、縣（市）立學校	6	10.7
總 和	56	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

<sup>12</sup> 訴願及裁判內容如屬違法主體及違反利益衝突迴避法事實相同者，本研究以同一案件計算，避免重複累計。

#### (四) 公職人員任職機關區域性分析

進一步就前揭違法地方公職人員任職機關做區域性分類發現，南部地區地方政府最易發生不當利益輸送情事，統計結果如表 6，其中尤以高雄地方機關違法案件數量為最多。

表 6 公職人員任職機關區域性分析表

區域性	件數	百分比 (%)
南部	19	33.9
北部	14	25.0
中部	13	23.2
東部	5	8.9
離島	5	8.9
總計	56	100.0

註：1. 本研究區域劃分如次：北部（基隆市至新竹縣）、中部（苗栗縣至雲林縣）、南部（嘉義縣至屏東縣）、東部（宜蘭縣至臺東縣）、離島（澎湖、金門、馬祖）。

2. 百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註6）結果。

## 二、不當利益類型分析

依據公職人員利益衝突迴避法第 5 條規定，「利益衝突」係指公職人員執行職務時，得因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益者，且其獲取之利益包括財產上利益及非財產上利益。<sup>13</sup> 此外，公職人員藉由執行職務之作為或不作為，使其關係人獲取任用、陞遷、調動及其他人事措施等非財產上利益，亦常伴隨著獲取相當財產利益。<sup>14</sup>

<sup>13</sup> 公職人員利益衝突迴避法第 4 條：「財產上利益如下：一、動產、不動產；二、現金、存款、外幣、有價證券；三、債權或其他財產上權利；四、其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構之任用、陞遷、調動及其他人事措施。」

<sup>14</sup> 諸如依據公務人員考績法第 8 條、第 11 條第 1 項規定，考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金，準此，公職人員之考績評定作為除涉職等之陞遷外，亦使其關係人獲取獎金發放之財產上利益。

本文茲針對地方政府中「公職人員」違反利益衝突迴避法者，其所獲取之不當利益進行類型分析。<sup>15</sup> 根據表 7 顯示，近年來地方公職人員不當利益輸送行為中，以獲取非財產上利益者最多，其中尤以人事任用措施之比例最高，共計 14 件。

表 7 不當利益類型分析表

不當利益類型		件數	百分比 (%)
財產上利益			
交易獲利		8	80.0
土地使用		1	10.0
其他（減免繳交旅費）		1	10.0
合 計		10	100.0
非財產上利益			
人事任用	續聘（僱）措施	7	33.3
	臨時人員（工讀生、鐘點教師、試務組員）	4	19.0
	約聘（僱）人員	2	9.5
	教師兼任行政職務	1	4.8
考績評（核）定		5	23.8
人事陞遷		1	4.8
人事調動		1	4.8
合 計		21	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

進一步分析公職人員獲取之非財產上利益，以臨時人員之續聘（僱）為最多。

<sup>16</sup> 觀諸其受處分人抗辯理由，大多認為公職人員到任前，其關係人已受先前機關首

<sup>15</sup> 本研究針對不當利益輸送類型分類基準，係以不當利益輸送行為所獲取之主要利益類型為界定。部分利益衝突情事，諸如考績評（核）定之人事措施，其獲取包含財產及非財產上利益，惟本研究以主要人事行為措施之非財產上利益為認定。最高行政法院 103 年度裁字第 523 號案件中，該公職人員計有 5 個違法行為，使其關係人分別獲取 3 種類型之不當利益。

<sup>16</sup> 最高行政法院 102 年度裁字第 650 號判決，及臺北高等行政法院 102 年度訴字第 1992 號、101 年度簡上字第 354 號判決，行政院院臺訴字第 1050150308、1040132854、1040125823、1030135335、1020122830 號訴願決定書可資參照。

長聘任為臨時人員，且其核定關係人之年終考核及續聘僱人事措施僅為程序上簽章，非最終具有續聘（僱）之實質影響力及決定權限者。然而現任機關首長倘若續聘二親等以內關係之臨時人員，縱使渠為前任首長任期內僱用，惟仍會使其關係人直接取得非財產上利益，進而構成利益衝突，非法規範所允許。<sup>17</sup>

### 三、不當利益輸送行為分析

我國公職人員利益衝突迴避法為避免公職人員執行職務時，因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益，於本法第 6 條規定公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避。此外，法規訂有禁止規範行為，主要可區分為：「假借權力圖利」、「<sup>18</sup>請託關說圖利」，<sup>19</sup> 以及「交易行為禁止」三大類型。<sup>20</sup> 表 8 顯示，近來年公職人員違法案件中，違反自行迴避規範者計有 19 件，假借權力圖利者計 9 件，請託關說圖利者無，違法與機關交易者計 28 件。

表 8 違法行為類型分析表

條文編號	違反禁止規範類型	件數	百分比 (%)
6	自行迴避	19	33.9
7	假借權力圖利	9	16.1
8	請託關說圖利	0	0
9	交易行為禁止	28	50.0
	總 和	56	100.0

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

在違反交易行為禁止案件中，公職人員身分類別以民意代表及鄉（鎮、市）長占最多數，此類公職人員皆於地方政治及行政治理中擁有絕對之決定權及影響力，

<sup>17</sup> 參照法務部 96 年 11 月 16 日法政字第 0960035982 號函釋內容。

<sup>18</sup> 公職人員不得假借職務上之權力、機會或方法，圖其本人或關係人之利益（第 7 條）。

<sup>19</sup> 公職人員之關係人不得向機關有關人員關說、請託或以其他不當方法，圖其本人或公職人員之利益（第 8 條）。

<sup>20</sup> 公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為（第 9 條）。

以致憑恃其職權或影響力，使其關係人藉由優越之條件與政府機關進行交易，或甚至假藉其關係人與機關交易之手段，進而使自身獲取政府行政資源之不當利益。

### （一）不當利益輸送交易行為類型分析

針對公職人員或其關係人違反交易行為禁止案件分析，表 9 顯示，交易類型以承攬機關工程採購案件占最多，此突顯長久以來地方政府機關工程採購案件，實為易滋不當利益輸送之弊端風險所在。

表 9 不當利益輸送交易行為類型分析表

類 型	件 數	百分比 (%)
工程承攬	12	42.9
財務採購	9	32.1
勞務採購	5	17.9
工程設計監造	1	3.6
拍賣	1	3.6
總 和	28	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

此外，我國司法實務上針對公職人員利益衝突迴避法第 9 條之解釋，亦存在相當爭議，<sup>21</sup> 諸如針對規範中禁止交易行為之對象，究竟廣義泛指公職人員服務之機關或受其監督之機關，抑或狹義侷限僅及公職人員得直接指揮監督之機關內部單位本身。換言之，即本法禁止之交易行為，究僅按法規條文字面，泛指公職人員服務或受其監督之「機關」整體而言，抑或應一併考量其「任職單位」與承辦交易行為之「採購單位」是否相同，以及公職人員是否具有職務上之權力、機會或方法影響機關內部其他單位之採購行為始足該當，尚有疑義。

參照行政院民國 105 年 2 月 4 日行政院第 3486 次院會審查通過之公職人員利益衝突迴避法修正草案，針對禁止交易行為之規範內容進行大幅度之修訂。針對經

<sup>21</sup> 參照最高法院 104 年度判字第 664 號、103 年度判字第 656 號與 101 年度裁字第 1386 號判決理由。

由公告程序進行之政府採購、交易金額微小之採購，爾後將排除違法之虞。<sup>22</sup> 其修正理由係認為，透過政府採購公告程序因有政府採購法令遵循，係以公平競爭方式決定得標人及價格，較無抵觸不當利益輸送之虞。

然而觀諸近年來違反交易行為禁止之弊端行為，皆係藉由政府採購管道進行不當利益輸送，因此，如修正草案通過，爾後違反交易行為之裁罰案件比例將大幅降低。此一修正方向，是否將導致交易行為之禁止規範淪為形式，且政府採購法及利益衝突迴避法之立法目的、制度皆不相同，經由政府採購程序獲取之交易利益，是否真無不當利益輸送之虞，恐有疑義。

## （二）違反自行迴避規定之公職人員身分類別分析

近年來公職人員因違反本法第 6 條自行迴避義務規範，而遭受裁罰案件亦不占少數。經分析該類違法公職人員身分類別，以各級政府機關之首長、副首長占最大宗，共計 5 件，其次為公立學校之校長計 4 件，如表 10 所示：

表 10 違反自行迴避規定之公職人員身分類別分析表

公職人員類別分析	人數	百分比 (%)
各級政府機關之首長、副首長	5	26.3
各級公立學校之校長	4	21.1
職務列簡任第十職等以上之幕僚長、主管	3	15.8
建築管理業務主管人員	3	15.8
採購業務主管人員	3	15.8
鄉（鎮、市）級以上政府機關首長	1	5.3
總 和	19	100.0

註：百分比計算採計至小數點第一位後四捨五入，各項目統計數字總和於容許誤差範圍內。  
資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

<sup>22</sup> 修正草案第 14 條第 1 項訂定除外但書條款如次：一、依政府採購法以公告程序或同法第一百零五條辦理之採購。二、依法令規定經由公平競爭方式，以公告程序辦理之採購、標售、標租或招標設定用益物權。三、交易標的為公職人員服務或受其監督之機關團體所提供，並以公定價格交易。四、公營事業機構執行國家建設、公共政策或為公益用途申請承租、承購、委託經營、改良利用國有非公用不動產。五、一定金額以下之交易。

### (三) 公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析

針對公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析，如下表 11 研究結果顯示，多數公職人員係因於關係人之續聘（僱）行政程序中，評核、加註意見及核章，使其關係人獲取續聘（僱）之非財產上利益，以及考列甲等、年終獎金等財產上利益，而遭受違法處分。此項分析結果，與前表 7 不當利益類型分析情形，以續聘（僱）措施之非財產上利益，占整體不法利益之大宗，不謀而合。

表 11 公職人員違反自行迴避規定之行為態樣分析表

違法態樣	件數
續聘（僱）關係人或於行政程序中核章	6
核定、參與關係人之年終考績（核）	4
核聘關係人為約聘人員、臨時人員	3
服務之機關與其關係人之交易採購過程核章	3
逕行更改關係人之考績等第	1
於關係人申請案件過程核章	1
陞任關係人為主管人員	1
審定公職人員自身之續聘案	1
聘任關係人兼任行政職務	1
總 和	21

註：其中最高行政法院 103 年度裁字第 523 號案件中，該公職人員分別任用關係人為約聘（僱）人員，另陞任關係人為主管人員及核定年終考績總計 3 種違法行為態樣。

資料來源：整理自行政院全球資訊網訴願決定與司法院法學資料檢索系統裁判書查詢（參閱附註 6）結果。

此外，參照前揭違法行為類型分析結果（表 8）顯示，近年來公職人員因違反本法第 7 條「假借權力圖利」而受裁罰案件較為少數。此因該條文立法理由，係屬補充第 6 條自行迴避規範不足所可能產生之漏洞，當公職人員如有假借其他與職務所生之機會或方法而為圖利者，則適用第 7 條規範。雖然法規意旨良善，然而實務上往往因舉證不易而難以發揮成效。監察院民國 105 年度專案調查研究報告中亦載明，除非因事證明確（如出示錄音錄影檔案），或有相關人員勇於出面指證，否則類此案件幾乎無法舉證而難以裁罰，反映出現今執法之困境所在（監察院，

2017)。

另外，本法第 6 條規範公職人員自行迴避義務、第 7 條假借權力圖利之禁止，與第 9 條禁止關係人之交易行為規範，時常為一體兩面。觀諸司法實務上違法案件中，關係人倘因承攬公職人員服務（監督）機關之採購案件而受處分者，另一方面公職人員亦可能因明知利益衝突情事仍未自行迴避（諸如於採購案件設計變更相關過程中核章），或假借公務職務之權力、機會、方法（如召開協調會及款項墊付，使其關係人獲取採購金額增加或順利驗收請款等財產上利益）而遭受處分。整體而言，公職人員及其關係人兩者間，皆因違反利益衝突迴避法而分別遭受裁罰之案例亦占少數。<sup>23</sup>

殊值一提，近年來地方上違反利益衝突迴避案件中，竟無因違反請託關說圖利而遭受處分者。此現象反映出法規針對請託關說之定義未臻明確，且規範範圍過於廣泛，<sup>24</sup> 恐衍生裁量解釋空間，且導致政府部門面臨舉證責任艱難之困境，而難以有效規範關係人之請託關說行為。因此，實有必要重新檢視並修訂，以明確法制文義內容，否則將使法規流於空泛而無存在必要。

#### 四、迴避制度與違反法律效果

公職人員利益衝突迴避法係藉由程序上迴避制度，以達遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之立法目的。針對迴避制度之規範，大致可區分為「自行迴避」、「申請迴避」及「職權（命令）迴避」，<sup>25</sup> 以避免公職人員執行職務時因其作為或不作為，直接或間接使本人或其關係人獲取利益。整體法規內容，係以管制性政策工具，針

<sup>23</sup> 最高行政法院 105 年度判字第 294 號及 105 年度裁字第 564 號判決、行政院院臺訴字第 1050178079 及 1050175931 號訴願決定書、最高行政法院 103 年度判字第 716 號判決及行政院院臺訴字第 1020135906 號訴願決定書可資參照。

<sup>24</sup> 公職人員利益衝突迴避法施行細則第 4 條，針對關說、請託之行為作一定義，係指其內容涉及機關業務具體事項之決定或執行，且因該事項之決定或執行致有不當影響特定權利義務之虞者，然而於實務上施行過程，尚難舉證其關係人利用公職人員之職權或職務影響力進而向機關有關人員請託關說之行為，得不當影響業務具體事項之決定或執行。

<sup>25</sup> 公職人員知有利益衝突者，應即自行迴避（第 6 條）。服務機關或上級機關知有應自行迴避而未迴避情事者，應命該公職人員迴避（第 10 條第 4 項）。公職人員有應自行迴避之情事而不迴避者，利害關係人得向機關申請其迴避（第 12 條）。

對政府部門中具有相當裁量權及影響力之行政官僚，課予迴避義務及違法罰鍰責任，以確保公職人員執行職務能以公共利益為宗旨。就法規性質而言，係屬「行政不法」之規範，針對未達刑事不法程度之不當利益輸送行為，以行政罰鍰作為懲戒違反法律之效果。<sup>26</sup>

觀諸近年來違法案件，部分案件經主管機關衡量違法手段、所生影響、所得利益尚屬輕微或不知法律規範，而認為其受非難性較低，依行政罰法第 8 條與 18 條第 3 項酌減原應處罰鍰金額。研究觀察此類減輕法律效果之案件比例，有日益增加之趨勢，然而倘若一味降低處罰效果，恐怕難以嚇阻不法情事再度發生，而致使國家公共利益蕩然無存，並嚴重斷傷人民對公權力之信賴。因此，違法之法律效果如何兼顧國家法益與人民基本權利保障，容有待政策制定者審慎衡酌訂之。

## 伍、提昇地方廉能治理效能興革建議

本文綜整近 5 年來地方公職人員違反利益衝突迴避法受處分之案件，歸納地方行政治理不當利益輸送弊端態樣主要為：（一）具有獨占權力及影響力者為易滋不當利益輸送對象；（二）公職人員及其關係人與機關間不當交易行為日益趨增；（三）公職人員易忽略自身裁量權而違反迴避義務規範；（四）續聘（僱）人事措施為機關潛存之易滋利益衝突弊端；（五）未設置政風機構之機關不當利益輸送弊端難以機先察覺；（六）同一公職人員藉由不同利益輸送手段獲取不法利益；（七）主管機關針對利益衝突案件之調查易逾法規裁處權時效等徵候。以下茲分別就地方外部政治經濟權力、行政內部控制及課責機制三大面向，提出提昇地方廉能治理效能之研究建議。

### 一、開放政府權力競爭性為地方廉能治理之基礎

本研究顯示，近年來受處分之公職人員關係人，以地方民意機關代表、地方行政首長之關係人占最大宗。關係人憑恃公職人員於地方政府之職權運作獨占決定權

<sup>26</sup> 公職人員利益衝突迴避法針對違反圖利禁止規範及迴避制度，訂有行政罰鍰之上下限規範（第 14 至 17 條），並規範拒絕迴避得連續處罰（第 18 條）。另針對違反交易行為禁止規範，參考政府採購法採購金額規範區分不同裁罰級距（第 15 條）。

力及影響力，獲取優越之機會與條件，甚至由公職人員假藉其關係人之名義，使其自身擴增財產利益，進而鞏固並提升其統治地位。如同 Lenski (1966: 36-39) 所言，權力 (power) 來自於地位 (position) 與財產 (property)，進而產生了威權 (authority) 及影響力 (influence)，然而威權與影響力則反之用來鞏固及提升地位甚而擴增財產，如此形成一個壟斷經濟、寡占政治及失衡的社會。

Stapenhurst (2000: 1) 認為獨占的權力係為貪腐形成主因之一，藉由競爭可以致使獨占權力重組與簡化管制 (regulatory simplification) (余致力、蘇毓昌，2011: 10)。因此，在既有地方組織制度下，為徹底改善地方寡頭政治所產生之不當利益輸送貪污腐化現象，政府部門應思考如何強化組織管理制度，藉由開放地方權力競爭性手段 (如建立行政機關人事任用甄選制度、政府採購公開行政程序等)，以確保政府部門行政決策過程上之客觀性、公平性，並提高公職人員不當利益輸送手段需付出之行政成本。整體而言，地方廉能治理之根本基礎，在於政府部門建立並落實行政程序公開競爭性，藉由競爭產生制衡，並盡可能降低過往獨占所產生之弊端 (余致力、蘇毓昌，2011: 10)，減緩特定行為者利用職務之便掌握行政資源，如此始能進一步達成遏止實質不當利益輸送之目的。

## 二、健全地方政府行政透明化措施，落實公私部門網絡課責機制

近年來地方公職人員不當利益輸送弊端態樣，以公職人員或其關係人違法與任職或監督之機關為交易行為最為嚴重 (總計占總體裁罰案件之五成比例)，除與我國社會經濟活動蓬勃發展息息相關外，亦突顯政府從過去單一服務提供者角色，轉變為委託或納人民間私部門人力及資源，而當政府藉由採購委託私部門行使公權力過程中，或公私部門彼此間合作協力關係下，易致生公職人員及其關係人憑恃公務機關行政資源或其職權影響力，進而為不當利益輸送甚或圖利之「尋租」 (rent-seeking) 現象。

研究發現地方上不當交易行為違法者，以民意代表、鄉 (鎮、市) 級以上政府機關首長之關係人為大宗，幾乎占整體 75% 以上，類此關係人憑恃民選代議士及行政首長於地方政府之職權及影響力形成利益分贓現象，使地方治理走向結盟互利腐化之失靈現象，在缺乏相關「課責」制衡機制下，則政府部門之行政作為，恐致使民眾懷疑有利益輸送之弊端問題 (陳敦源，2009)。因此，如何強化課責機制確

保在如此複雜的互動網絡中，公職人員能依法行政，即是當前地方政府行政治理之重要課題。

為了確保課責機制能產生具體成效，須建立民眾對於公共資訊之對等性，而「透明化」(transparency)即為最重要之前提，尤其在政治壟斷、封閉權力結盟腐化侵蝕公共資源最嚴重之地方政府，行政決策透明化機制仍有待加強建立(趙永茂，2007)。因此，在公職人員利益衝突迴避法修正草案中，新訂納入交易行為強制揭露措施，<sup>27</sup> 即是藉由行政透明化措施，使地方政府公職人員或其關係人將身分關係公開，讓原本黑盒子式之政府採購決策過程，攤在陽光下供社會大眾監督，以降低行政官僚圖利自我或他人之可能。此外，研究發現近年來交易行為態樣亦已趨於多元，諸如部分公職人員藉由機關拍賣財物或公有土地標售，憑恃職權取得較一般人優越之資訊，進而與關係人間聯合獲取鉅大財產上利益。<sup>28</sup> 如何防制多元交易類型之不當利益輸送態樣，則為未來公私網絡間課責機制之研究重點所在。

### 三、建立地方官僚組織管理制度，強化內部控制行政裁量權

觀諸近年來地方公職人員違反利益衝突自行迴避義務案件中，以人事任用措施之不當利益輸送現象占最大宗，且大多發生於直轄市、縣(市)政府所屬機關，此類受處分人多認為自身非具有最終決定權力者，針對考績評(核)定、人事任用、陞遷及續聘(僱)等非財產上不當利益，因表徵較無直接取得金錢對價而存有僥倖心態，致疏忽自身具有之行政裁量權，未依法迴避，誤蹈法網。

當地方機關行政程序內部控制機制尚未完善建置，放任權責單位自主管理，而公職人員對於法規態度消極，心存僥倖，為影響現行地方機關廉政政策施行成效不彰之主要原因。因此，為提升政府部門廉能治理成效，除機關首長外，機關內部具有裁量影響力之公職人員，亦扮演重要角色。為避免行政官僚與民意代表、利益團體間形成政治鐵三角關係，透過機關內部龐大組織資源與人脈關係形成共犯結構群，侵害人民對於政府行政過程及決策之信賴，除了公職人員利益輸送迴避揭弊法

<sup>27</sup> 公職人員利益衝突迴避法修正草案第 14 條第 2 項：公職人員或其關係人與公職人員服務之機關團體或受其監督之機關團體為交易行為前，應主動於投標文件內據實表明其身分關係；於交易行為成立後，該交易機關團體應主動公開之。

<sup>28</sup> 最高行政法院 104 年度裁字第 619 號、101 年度裁字第 749 號判決可資參照。

規制定外，亦應思考如何強化地方行政官僚組織管理制度，始能發揮具體成效。藉由建置官僚體系內部控制課責機制，強化控制行政程序之裁量權範圍與內容，敦促行政官僚在合理化的行政權力中，以公共利益為考量；另一方面，透過控制機制之建構，機先掌握機關內部不當利益輸送之不法風險，避免公職人員誤蹈法網而遭受鉅額之罰鍰處分，進而形成互利雙贏之夥伴治理關係，以提昇廉能治理效能。

#### 四、置入外部監督管道，機先掌控地方潛存弊端風險

依據政風機構人員設置管理條例規定，民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用該條例之規定，導致各學校皆未設有政風機構，致使未能機先掌握學校公職人員之利益衝突情事，造成地方廉能治理之一大隱憂。此外，各級民意機關之利益衝突迴避制度，端賴主管機關監察院統籌辦理，然而全國地方各級民意代表人數眾多且散布全臺各地，縱使地方政風機構人員知悉民意代表之不當利益輸送弊端，仍須轉知權責機關監察院始能處理，致使民意機關之不當利益輸送徵候多半未能及時遏阻，僅能事後就違法行為進行調查並裁罰，如此制度衍伸出地方廉能治理之困境所在。

由於現行機關內部控制機制尚未完善建立，且行政官僚常備受質疑為共同分贓體系，以致地方不當利益輸送弊端徵候，往往須藉由機關外部公民檢舉管道始得加以揭露。為解決我國現行廉政政策對於地方廉能治理產生之闕漏及不足之處，建議政府部門應強化公民參與監督課責機制，透過外部公民監督及大眾傳播媒體之監督機制，強化多元資訊蒐集管道，協助地方政府政風機構人員機先發掘機關外部不當利益輸送徵候。透過大眾傳播媒體將公職人員不當利益輸送情形曝露在陽光下，供全民共同檢視，也能對於民選公職人員產生自我警惕之作用。此外，藉由公民參與，強化社會監督力量，促使地方行政治理導向公開透明，提升人民對於政府決策過程之信賴。無論是政府機關內部控制機制，抑或是公民媒體外部監督課責，皆有其侷限性，因此，建議外控及內控措施須雙管齊下，俾使廉能治理發揮最大效能。

#### 五、加強公職人員及其關係人法治教育宣導，轉化地方貪腐文化

本研究綜整歸納近年來地方政府公職人員經訴願及裁判結果裁定違反利益衝突

迴避法案件，經比對發現部分案件之違法公職人員均相同，<sup>29</sup> 或有同一案件中公職人員因違反數個不當利益輸送行為而遭受處罰；<sup>30</sup> 另亦有同一公職人員之不同關係人，均憑恃其公職人員之職權進行不當利益輸送，分別與公職人員服務或其監督之機關為承攬、買賣等交易行為，<sup>31</sup> 顯示不當利益輸送弊端可能集中於部分公職人員。另殊值一提，違法案件中赫然發現竟有政風主管人員之關係人受處分案例，<sup>32</sup> 當政風人員身為地方政府機關中第一線執法者角色，針對利益衝突迴避法令觀念較一般公職人員熟稔，明知自身監督權責仍執意為不法行為，如此弊端突顯我國公職人員之法紀專業素養確有待加強及內化。近年來公職人員之關係人違法比例日益趨增，突顯政府部門法治宣導對象僅著重於公職人員顯有不足，導致關係人往往因不諳法令而誤蹈法網。

因此，建議主管機關應首就政風人員法律專業素養加強培訓，再藉由政風機構強化公職人員法制教育宣導，並擴及將公職人員之關係人亦納入宣導對象。此外，藉由裁罰案例之公開宣示，以發揮具體警示效果，始能達到遏阻少數貪污腐化斷傷政府形象。政府部門廉能治理之組織文化，除了藉由法制規範（如陽光法案、公務倫理規範等）及相關課責機制之建立，同時亦應透過教育宣導機制，強化公職人員公共利益理念、行政倫理守則等觀念，始能達到澈底有效改善行政官僚貪腐文化（詹益龍，2013）。

## 六、整合網絡政策資源，建構地方政風機構廉政協力治理平台

我國公職人員利益衝突迴避法，為澈底遏止貪污腐化暨不當利益輸送，訂有相

<sup>29</sup> 最高行政法院 104 年度判字第 534 號及臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 182 號判決可資參照。

<sup>30</sup> 最高行政法院 103 年度裁字第 523 號、102 年度裁字第 650 號、101 年度裁字第 1788 號、105 年度訴字第 871 號及臺北高等行政法院 103 年度簡上字第 182 號、102 年度訴字第 1992 號、102 年度訴字第 913 號、102 年度訴字第 1136 號判決，以及行政院院臺訴字第 1040150581 號、1040132854 號、1030135335 號、1020122830 號訴願決定書可資參照。

<sup>31</sup> 最高行政法院 104 年度判字第 664 號及 103 年度判字第 656 號判決、最高行政法院 103 年度判字第 270 號及 103 年度判字第 239 號判決可資參照。

<sup>32</sup> 參照最高行政法院 103 年度判字第 655 號判決。

當之禁止規範，並藉由高額行政罰鍰之嚴峻懲罰措施，對違法之公職人員課以行政不法責任。然而主管機關針對公職人員違反利益衝突迴避法案件之調查處分時效，除有法定特殊情事，<sup>33</sup> 原則上自違反行政法上義務之行為終了時起算僅三年，<sup>34</sup> 因此導致部分違法案件、或同一案件當中部分違法行為時點，因逾裁處權時效而未能及時遭受處分，嚴重斷傷人民對於政府之信賴。

此項違失徵候突顯地方政風機構、廉政署與監察院之三角協力關係，未能完善掌握並處理不當利益輸送徵候。本研究建議地方政風機構應積極建立機關間之跨域網絡，藉由水平整合網絡資源，強化不當利益輸送資訊蒐集及分析管道，始能在地方政治環境生態綿密的網絡關係中，掌握違失徵候；此外，研究建議應強化垂直整合，藉由建立通報協調平台機制，及時反映地方不當利益輸送徵候，並協助主管機關掌握案件調查及處理時效，以利於時限內妥適處置公職人員行政不法情事。整體而言，在地方政治環境生態綿密之網絡關係中，倘欲掌握不當利益輸送違失徵候，政府部門應積極建構組織聯繫網絡，強化多元資訊蒐集及分析管道；除此之外，亦可善用結盟（夥伴）或公私協力治理機制，朝公私部門間資源整合運用模式邁進，以擴大廉政治理成效，俾驅使地方廉能治理走出當前之困境。

## 陸、結論

「陽光是最佳的防腐劑」，政府部門行政決策之公開、透明化，為國家廉政治理之基礎，盱衡我國在民主政治、經濟轉型與變遷過程中，傳統人情、紅包風俗民情成為國家倡廉反貪、提升國際競爭力之最大絆腳石。為端正政治風氣，遏止不當利益輸送，確立公職人員依法行政清廉作為，遂制定公職人員利益衝突迴避之陽光法案，回應人民要求政府「公開、透明、課責」之治理基石。

隨著地方化已逐漸成為全球治理之研究趨勢，如何強化地方政府廉能治理實為現今國家廉能政策之重點所在。本文藉由近年來地方公職人員違反利益衝突迴避法之裁罰案件，剖析地方不當利益輸送弊端徵候，並結合地方政經系絡與行政治理關係，檢視我國廉能治理闕漏之處，以發掘貪腐問題之癥結。研究發現地方上長久存

<sup>33</sup> 參照行政罰法第 27 條第 2 項但書、第 3 項、第 4 項及第 28 條規定。

<sup>34</sup> 行政罰法第 27 條規定，行政罰之裁處權因三年期間之經過而消滅。

續之政治與行政利益分贓弊病，非單一法規制度即能發揮廉能治理效能，因此建議地方政府以開放權力競爭性為治理基礎，以減緩過往獨占權力產生之弊端；此外，應持續加強並內化公職人員法紀素養觀念，並建立機關內部控制措施，及置入外部公民參與監督管道，雙管齊下以強化政府部門多元監督力量。

藉由陽光法案公職人員利益衝突迴避法之落實，提供地方行政治理改革核心與關鍵契機，促使地方機關走向透明、課責，進而提升地方廉能治理效能。此外，透過健全迴避制度之價值法制化，確保公職人員執行職務以公共利益為根本，遏止貪污腐化之不當利益輸送，增進民眾對政府之信賴，進而鞏固全球治理下民主政治之基礎，提昇我國於國際間之清廉形象。

## 參考文獻

- 台灣透明組織（2016）。台灣透明組織公布 2015 年世界各國「清廉印象指數」，  
取自：<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20160127&>。
- 台灣透明組織（2017）。台灣透明組織公布 2016 年世界各國「清廉印象指數」，  
取自：  
<http://www.tict.org.tw/front/bin/ptdetail.phtml?Part=20170125&Rcg=100041>。
- 江大樹（1994）。金權政治的成因與解決之道：行政部門篇。國家政策雙周刊，  
100，17-21。
- 阮世昌（2011）。公職人員利益衝突迴避法制興革研究。國立中山大學政治學研究  
所碩士論文，未出版，高雄。
- 余致力、蘇毓昌（2011）。國家廉政體系與測量。載於余致力（編），廉政與治理  
（4-27）。臺北：智勝。
- 林向愷（2008）。貪腐與民主。臺灣民主季刊，5（3），167-176。
- 邱靖鈞（2014）。治理網絡的效能與民主：以臺北市府推動村里廉政平台為探  
討。政策與人力管理，5（1），1-47。
- 孫本初、鍾京佑（2005）。治理理論之初探：政府、市場與社會治理架構。公共行  
政學報，16，107-135。
- 陳英鈺（2013）。利益衝突與財產申報。法學叢刊，58（3），47-66。
- 陳敦源（2009）。透明之下的課責：臺灣民主治理中官民信任關係的重建基礎。文  
官制度季刊，1（2），21-55。
- 張其祿、葉一璋（2003）。貪瀆與治理：臺灣現況之法制分析與建言。倡廉反貪與  
行政透明學術研討會（4月11日），臺北。
- 葉一璋、張國偉、楊和縉、簡大智（2015）。104 年廉政民意調查及廉政體系架構  
與評核研究。新北市政府委託之專題研究成果報告，未出版。
- 黃榮護、鄭敏惠、劉廣基（2011）。公民社會與反貪網絡。載於余致力（編），廉  
政與治理（220-241）。臺北：智勝。
- 詹益龍（2013）。從廉政課責機制談我國應有之組織文化。國會月刊，41（8），

30-48。

- 趙永茂（1998）。地方政治生態與地方行政的關係。《政治科學論叢》，9，305-328。
- 趙永茂（2007）。從地方治理論臺灣地方政治發展的基本問題。《政治科學論叢》，31，1-38。
- 蔡金火、江明修（1998）。公務人員迴避制度之初探：政府再造的倫理基礎。《公務人員月刊》，29，3-17。
- 蔡季廷（2015）。聯合國反貪腐公約與公職人員利益衝突法的修正：以立法委員為中心。載於法務部廉政署（編），《聯合國反貪腐公約專題學術研討會論文集（93-118）》。臺北：元照。
- 監察院（編）（2017）。《聯合國反貪腐公約內國法化後相關配套措施之規劃與實施研析：以預防貪腐措施為中心通案性案件調查研究報告》。臺北：監察院。
- 羅建邦（2014）。《公務人員利益衝突迴避制度之研究：從法規面探討》。東海大學公共事務碩士在職專班碩士論文，未出版，臺中。
- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. Retrieved from: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan020955.pdf>.
- Brewer, G. A., Choi, Y., & Walker, R. M. (2007). Accountability, corruption and government effectiveness in Asia: An exploration of world bank governance indicators. *International Public Management Review*, 8(2): 200-219.
- Caiden, G. E. (2001). Corruption and governance. In G. E. Caiden, O. P. Dwivedi, & J. G. Jabbra (Eds.), *Where corruption lives* (pp. 15-37). Bloomfield, CT: Kumarian.
- Cooper, T. L. (1990). *The responsible administrator: An approach to ethics for the administrative role* (3<sup>rd</sup> Ed.). San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Colazingari, S., & Rose-Ackerman, S. (1998). Corruption in a paternalistic democracy: Lessons form Italy for Latin America. *Political Science Quarterly*, 113(3): 447-470.
- Gyford, J., Leach, S., & Game, C. (1989). *The changing politics of local government*. London, UK: Unwin Hyman.
- Klitgaard, R. (1998). *Controlling corruption*. Berkeley, CA: University of California.
- Lenski, G. E. (1966). *Power and Privilege*. New York, NY: Mcgraw-Hill.

- Mauro, P. (1995). Corruption and growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110(3): 681-712.
- Menzeland, D. C., & Jurkiewicz, C. L. (2005). Introduction to the symposium on ethics and integrity in governance: European perspectives. *Public Integrity*, 8(1): 5-9.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2000). *Governance, politics, and the state*. New York, NY: St. Martin's.
- Porta, D. D., & Meny, Y. (Eds). (1997). *Democracy and corruption in Europe*. London, UK: Pinter.
- Stapenhurst, R. (2000). *The media's role in curbing corruption*. Washington, DC: World Bank.
- World Bank (1994). *Governance: The World Bank's experience*. Washington, DC: World Bank.

# The Impact of Act on Recusal of Public Servants Due to Conflict of Interest on Local Clean Governance

Nai-Hui Chuang, Hao-Lin Yuan\*

## Abstract

Fighting corruption and promoting clean government have become the top priorities for governments all over the world. However, the study of clean governance is still focused at the national rather than local level. When localization has become one of the most important issues in the study of global governance, it is necessary to strengthen the study of clean governance in local governments.

In accordance with Taiwan's corruption records in recent years, it is obvious that cases of transferring unjust interests from local public servants to stakeholders to whom they themselves are closely connected have increased significantly. In fact, the Act on Recusal of Public Servants Due to Conflicts of Interest was enacted in 2000. And according to this study, the transference of unjust interests between local public servants and their stakeholders is serious, reflecting the potential problem of clean governance in local governments.

The purpose of this study is to explore the implementation of the

---

\* Nai-Hui Chuang, Master, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University. email: a0932156722@hotmail.com.

Hao-Lin Yuan (corresponding author), Professor, Graduate Institute of National Policy and Public Affairs, National Chung Hsing University. email: hlyuan@nchu.edu.tw.

national anti-corruption policy in local governments, primarily focusing on the process of local governance. By classifying the categories of punished public servants, behaviors of corruption, and consequences of violating laws, this study tries to explain why transference of unjust interests occurred in local governments, provide advices to solve corruption problems, and promote the goal of good local governance.

**Keywords:** clean governance, conflict of interest, local governance, anti-corruption