

第5期

合理化旋轉門條款以維護公正廉明

林昱梅 國立中興大學法律學系教授



“ 旋轉門條款是建立公務員廉潔形象之管理手段之一，可適度合理化離職後公務員之旋轉門移動限制及冷卻期，使之發揮防止利益衝突之調節功能。 ”

旋轉門條款之規範與功能

隨著新公共管理及行政任務民營化之浪潮，政府與民間公私協力之合作更為頻繁。為避免公私、部門因人員及事務互相流動，而有利益衝突或利益輸送之疑慮，許多國家設有限制或禁止旋轉門（revolving door）移動的機制^[1]。所謂「旋轉門移動」，是指來回移動於行政機關與私人企業間，利用服公職期間的資訊、網絡及影響力，而使雇主受益。例如，美國販賣基改產品之孟山都公司，有多位人員來回於公司及美國食品藥物管理局（FDA）之間任職，例如1992年加入美國FDA之孟山都公司前法律顧問Michael Taylor起草的基改種子法規有利於孟山都，他後來擔任的職務包含孟山都副執行長及美國農業部副局長^[2]。旋轉門條款的設計，就是要避免這種裁判轉球員，再由球員轉裁判之不公平現象。

有經驗之專家在公、私部門間流動，有助於創新、提升品質與效能，不能為了防弊而因噎廢食，旋轉門條款正是為了避免公、私部門的人員流動，使企業獲得不公平的締約機會或利益，而導致影響公共利益，所設計之調節機制。我國公務員服務法於1996年增訂公務員旋轉門條款於第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。此規定的新增是為了禁止公務員離職後，從事與原任職務具密切關係之行為。離職公務員若違反旋轉門條款之義務，依同法第22條之1的規定，處二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金；所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。本條增訂起因於許多公務員退休或離職後，擔任與離職前職務有利害關係之工作，例如公賣局官員轉任美國菸酒公司及電信局局長轉任美國AT&T在台分公司職位^[3]等利益衝突之弊案。

公務員服務法旋轉門條款之合憲性

旋轉門條款大致上可分為「**特定職務禁止**」及「**特定行為禁止**」兩種立法模式。亦即，在一定期間的**冷卻期 (Cooling-off Period)**內，禁止擔任特定職務或禁止為特定行為。我國公務員服務法採用「特定職務禁止」的模式，等於限制了離職公務員的職業選擇自由。此一規定經司法院釋字第637號解釋宣告合憲，認為旋轉門條款旨在維護公務員公正廉明之重要公益，目的正當；其所採取的限制手段與目的達成間，具實質關聯性，為保護重要公益所必要，與憲法保障人民工作權之意旨尚無違背。

司法院釋字第637號解釋一併敘明，公務員服務法第14條之1採職務禁止之立法方式，且違反者處二年以下有期徒刑，得併科新臺幣一百萬元以下罰金，攸關離職公務員權益甚鉅，宜由立法機關審酌維護公務員公正廉明之重要公益與人民選擇職業自由之均衡，檢討修正。因此，公務員服務法之旋轉門條款雖然合憲，但因涉及離職公務員之職業自由，立法者應妥善設計之。為了防止貪腐及利益輸送，維護公務員之公正廉明，應在兼顧職業自由下，重新檢視旋轉門條款之立法模式及處罰條款。

維護公正廉明之旋轉門移動管理

公務員服務法第14條之1的修法方向，可朝向以類型化之旋轉門移動管理、縮小特定職務禁止之範圍、兼採特定行為限制、以許可制取代全面性禁止及縮短冷卻期等方式思考，以發揮旋轉門條款之調節功能。

特定行為禁止與特定職務禁止之立法例，並非處於互斥或擇一關係。針對政務官或有實質影響力之高階主管或副主管，可保留特定職務禁止之原則性規範，例外容許個案申請許可之可能性。對於事務官的部分，得採報備制或登錄制，或僅採特定行為禁止之管理模式。基於法律明確性原則，旋轉門條款中之「**職務直接相關**」，得加以類型化，以例示之方式增加其明確性；但某些部分，則應降低其嚴格性。

為使旋轉門移動透明化，防止貪腐，可建立登錄機制並予以適度之資訊揭露，導入程序外不得任意接觸及利益衝突迴避的機制。例如，禁止由受雇於企業的離職公務員與原行政部門接洽或程序外接觸之行為。針對較易發生旋轉門移動的領域，例如工程、採購、

金融等，可透過特別規定加嚴管理，將冷卻期加長、併用限制特定職務及特定行為之立法模式。

至於違反旋轉門條款之處罰，基於刑法謙抑原則及刑罰最後手段性，宜參考公職人員利益衝突迴避法之制裁規範，按情節輕重處以罰鍰，以符合比例原則。若採行政罰之制裁手段，對於違反者處以罰鍰，得適用行政罰法第18條第2項規定，於所得利益範圍內酌量加重罰鍰，並有依同法第14條共同處罰或第15條對法人董事或有代表權之人併同處罰之可能性。為使企業獲得不正利益而故意違反旋轉門條款者，仍可保留刑事責任之可能性。

旋轉門移動之管理模式，不限於特定職務或行為之限制。若離職公務員違反旋轉門條款，而促成所屬企業與公部門簽約者，亦得明定其契約之效力，例如一旦確認違規事實，契約歸於無效，所領取之交易金額必須返還等。

公私人力交流下重塑公正廉明之公務員形象

促進公私人才交流，引進創新效率思維，進用管道彈性多元，是公務人力發展之趨勢。在司法院大法官諸多解釋打破特別權力關係之桎梏，正視公務員基本權主體身分之同時，也應逐步合理化基於公務員身分衍生之義務，更有效地建立公正廉明的公部門形象。旋轉門條款是建立公務員廉潔形象之管理手段之一，可適度合理化離職後公務員之旋轉門移動限制及冷卻期，使之發揮防止利益衝突之調節功能。

[1] 柯三吉、劉宜君、曹瑞泰、張惠堂，公務員服務法「旋轉門條款」規範內容之研究，文官制度季刊，第1期，2009年，頁30-31。

[2] 吳又茗，基改世代：基因改造的發展、爭議與規範，臺大出版中心，2017，頁93-94。

[3] 立法院公報第83卷第3期，院會紀錄，1994年，頁60；立法院公報第83卷第45期，委員會紀錄，1994年，頁363-364。