

## 「中央廉政委員會」第 3 次委員會議紀錄

時間：98 年 7 月 8 日(星期三)上午 9 時 30 分

地點：行政院第一會議室

主席：劉院長

記錄：陳佩瑩、林坤宗、趙美倫

李仲宸、李靜雯

出(列)席人員：如后附簽到表

### 壹、主席致詞：

副召集人邱副院長、各位委員及各位同仁，大家好：

今天是 7 月 8 日，總統在 4 月 8 日曾就軍中將領與政府官員涉嫌貪瀆案件，要求本院必須責成法務部、國防部，不分色彩、不分官階，積極查辦，同時也希望法務部、國防部就貪瀆與軍中風紀問題，限期 3 個月內提出弊案清查報告以及具體改進措施，今日會議將請法務部及國防部提出報告，經由各位委員討論後定案，並於會議結束後，請法務部王部長、國防部陳部長及新聞局蘇局長將報告內容及會議結論向國人作適當說明，以表示政府對於推動廉政工作重視，而不僅是一句口號，或是空泛論述，更重要的是制度改善，使未來施政能邁向透明、公正的廉政境界。

廉政不是激情的宣誓，也不是空泛的統計數據，廉能政府更不能是口號，它本來就是要落實在民眾尋常生活的每一件公務處理上，防範和查處並重。新政府自去年 520 上任以來，在制度面做了很多努力，包括成立「中央廉政委員會」，協調統合各機關力量，訂

頒「公務員廉政倫理規範」，嚴禁請託關說，避免公務員無謂飲宴應酬，確保公務員廉潔自持、依法行政，同時也修法通過「貪污被告不說明財產來源罪」，全力執行「公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申報法」、「遊說法」及「政治獻金法」等陽光法律。

最後，再次感謝陳委員、余委員及洪委員的參與；今天的會議將以國防部、法務部的報告為主軸，以下照會議程序進行。

## 貳、報告事項

### 一、行政院研究發展考核委員會提「歷次委員會議決議執行情形」

決定：

- (一) 洽悉。
- (二) 經濟部砂石講習及座談，請提前辦理，並於 2 個月內完成。

### 二、國防部提「肅貪防弊檢討及制度興革方案」報告

陳委員長文：

- (一) 肅貪是政府非常關注議題，也是院長持續召開本會議的目的，肅貪問題非僅限於國防部，惟就國防部而言，有其特殊文化，即紀律、命令、服從。在座各位想像在紀律、命令、服從之下，長官如意圖舞弊，或教唆部屬共同舞弊，這種現象我認為在軍中是較可能發

生，雖然在軍中以外亦有可能發生，但是程度不會如此嚴重。法務部專題報告也亦提到特別費問題，錢也許不一定納為私用，但顯然有挪用需求，政府推動施政本有因施政需求而有經費挪用的狀況。因此，特別費問題可能是公務系統普遍現象，要處理類似問題，應該由根本解決，找出問題根源。

- (二) 我一再建議各部會應設置政府律師，如面臨特別費案件即可交予政府律師處理，政府律師可由法務部統籌管理，法務部不僅訓練檢察官，尚包括檢察官之外的政府律師，例如，設置於國防部的政府律師，除直屬法務部外，尚須受國防部主管考評，則長官與部屬間連結性較低，此機制優點其一為易於法制化，其二為減少貪瀆問題，其三提供政府機關法律諮詢對象。
- (三) 各機關其實都出現官官相護情形，只是國防部較為嚴重，法務部亦有檢察官官官相護情形，我曾向王部長提過，政府冤獄賠償發放賠償金高達十幾二十億元之多，卻沒有任何一位檢察官或法官因為故意或重大過失因此受求償。今天討論的問題，只會是表象的解決，根本問題依舊存在。
- (四) 今天我在聯合報發表一篇與國防部相關評論「不合理的預算，是貪腐溫床」，非僅針對國防部，國防部每年預算金額龐大，預算編列是否都有其合理及必要性，是值得各位，尤其是院長關注。捷克總統 Vaclav Havel 曾言「唯有要從非常荒誕事情，才能瞭解真理是什麼」。國防部購買直昇機共計約 1500 億元，而法務部一年預算 200 多億元，司法院也是 200 多億元，總計約

500 億元，90 架直昇機等於法務部及司法院合計 3 年預算，預算的意義即人的教育、人的品質、人的想法，直昇機固然重要，但陳部長是否曾考量購置的必要性。「不合理的預算，是貪腐溫床」意謂，預算分配達到一個不合理程度，即發生弊端。

### 余委員致力：

- (一) 陳委員提到，為何國防部所屬單位未設置政風單位，這要由歷史發展脈絡探究，過去軍警系統未設置政風單位，始因於軍警系統不需再另進行忠誠查核，而政風單位早期即扮演忠誠查核角色。新加坡學者 Jon S.T. Quah，曾就亞洲各國廉政反貪工作進行分析，其中，特別提出，警察貪瀆不能僅藉由該體系內督察制度解決，臺灣的警政單位已設置政風單位，但軍方迄今仍未設置。
- (二) 本案專題報告應含括兩個層次，其一為弊案查察結果，另一則為制度改革，馬總統在三個月前要求進行查察，三個月時效有限，尚有繼續查察的必要，就制度改革部分國防部提出設置總督察長室，總督察長機制可以解決事權分散及解決層級過低問題，卻無法解決官官相護問題，這與警察問題不能僅利用督察機制相同，國軍問題亦不能僅透國軍本身力量，必須要檢視問題根源，提出一個具有突破性方案設計，再深入思考建構複式監督系統可行性，才能解除民眾疑慮取得信賴，以澈底揭發弊端。

### 決定：

- (一) 洽悉。
- (二) 本報告主要包含二個部分，其一為查察部分，採購案件共計查察 4 萬件，肯定國防部認真執行。不過，目前社會關注案件，不論關注原因為何，可能是傳播因素或世俗印象，社會觀感仍期待對於重大案件要有突破性查察結果，礙於時間限制也許目前查無結果，重點是應該檢視這段期間，國防部查察作為，是否經得起專業的挑戰，報告內容為截至目前的查察情形，未來不僅仍要持續查察，展現政府最大的努力，給予國人明確交待，同時更重要的是承諾，未來的作為應公正、公開、透明，確實改善並杜絕問題發生。本報告案應從上二個面向論述，重點不僅在前端，後端作為更重要，對於過去弊端仍應持續查察，並就未來作為改善。
- (三) 有關督察長制度，涉及國防部未設置政風單位，依據政風機構人員設置條例第 11 條「民意機關、軍事機關及公立各級學校不適用本條例之規定」，不論法規制定的時代背景，有關本條排除規定及督察長制度，均應整體考量，請國防部與法務部共同研商。另報告中所提外部進行稽查，例如賣官案，為何要將異常情形交由聯合專案小組辦理，即因專案小組組成包含國防部以外成員，公信力較高，這部分因素亦納入政風、督察制度選擇的考量，請法務部及國防部於 1 個月內研商再做成決定。

- (四) 關於各部會設置政府律師制度問題，事實上，法務部已著手進行，經初步調查，部分機關，例如金管會，已成立類似機制，請法務部繼續辦理。
- (五) 會後記者會，國防部除對外公布報告結論，關於買官賣官人事調用查察結果外，並應強調興革部分，即關於國軍未來人事制度朝向透明公正的改革作為。

### 三、法務部提「重大弊案檢討及制度改進方案」報告 陳委員長文：

法務部專題報告內容非常好，特別是就結論部分非常明確，當然必須從字裏行間體會，確實落實。以下提出幾項意見：

- (一) 報告內容第 71 頁，增訂電子監控制度，法務部提出建議請司法院研修刑事訴訟法，建議法務部透過行政院主動提出修法，電子監控制度涉及人民對於政府觀感，法院裁定交保後，被告行蹤可能難以掌握，這是難以想像的事情。另外，援引有罪羈押制度，與美國法制進行比較，必須要考量我國法院審判嚴謹度，事實上不夠強，雖然這與貪瀆不見得有絕對關係。
- (二) 有關法規增修部分，我再提出政風人員配置問題，請主席考慮裁示，其一，根本檢視政風系統應置於行政院或其他院會，其二，即使政風系統設置於行政院所屬法務部架構下，政風司應如何能提升位階；另即政風機構人員設置條例第 11 條排除條款刪修問題，應重

新檢討該條 1992 年制定的目的性，這是刻不容緩，亦可即刻執行，政府的效率，往往都是談論整體制度，如能於個案中解決問題，當有立竿見影之效。

- (三) 報告內容第 65 頁，行政機關資源未能與檢察機關偵查行為配合，法務部洽各部會詢問派駐檢察官的需求。先前主席提示，某些部會已經派駐檢察官，其實我覺得不要用檢察官，而是法務部的政府律師設置在相關機關，報告中指出，目前除經濟部、金管會已派駐檢察官外，僅陸委會、經濟部水利署、外交部認為有必要派駐檢察官。為何需要徵詢各部會意見？如考量檢察官或法務人員人力有限，為何不由行政院角度，決定哪些部會需要派駐政府律師。
- (四) 報告內容第 62 頁提出特別費問題，最高法院檢察署未能及時基於檢察一體原則，統一解釋使檢察官統一遵循。既然於報告中能檢討，何以法務部仍不直接責成最高法院檢察署執行，雖然檢察總長有其特殊地位，惟王部長仍可敦促執行，特別費相關案件目前各地檢察署處分不一，效率性實在可議。

#### **洪委員永泰：**

- (一) 第一點，關於司法人員繼續教育問題，很多行業，執業要件必須有繼續教育，醫生即為典型例子。我國司法人員未有繼續教育，一旦執業，他可能就停留在當年考取時的知識水準。公務人員，包含司法人員，依法執行任務，就法論法固然正確，但從民間角度觀之，尤其媒體報導，執法人員將成法匠；另從民意角度來看，常有認為法律保障壞人，因此，建議建立司法

人員技職教育，不是上級對下級或是法學教育，而是使司法人員瞭解人民對於整個司法體系觀感，執法人員是否跟上時代，如果民眾開始認為法律是保護壞人，後果將不堪設想。

- (二) 第二點，關於國際評比，報告開始引用國際評比指標，目前政府提出許多具體治本作為，努力改善國際評比，惟就國際指標而論，有些技巧面的方法，例如 2009 年發表結果為 2008 年數據資料，或有些機構是以 2007 年及 2008 年合併計算，因此，我們必須要清楚知道評比的。就我瞭解，受評比國家越多，例如 5、60 國甚或 7、80 國家，國家越多，評比機構就愈無法相信國家作出的客觀統計，而係較重視倚賴專家評估，而這些專家的身分均為跨國企業經理人、跨國銀行、各國仲裁商會，或為對於區域研究相當瞭解的人所組成，因此，建議院長及部會首長，必須定期與這類經理人等對象進行溝通，以上雖然是治標方法，但對於國際評比結果亦有所助益。

### 決定：

(一) 洽悉。

(二) 檢察及行政機關間強化互動，建構溝通平臺，使政務推動更加順暢。此平臺建立對行政業務推動非常重要，由於業務單位人員欠缺法律建議，導致視行使公權力為畏途，若雙方能建構雙向的溝通平臺，讓檢察機關瞭解行政機關推動業務上的變通作法，建立雙方共識，兼顧合

法、合理，方可使行政業務能順利推動。換言之，行政單位亦能藉此平臺瞭解檢察體系的執行層面，避免發生違法情事，例如，法務部與國防部聯合專案小組的常設化，肇因於國防部情況特殊性，必須成立這樣的專案機制。基於業務屬性，其他部會則只需設立溝通平臺即可，有關上開溝通平台的設立，請法務部先為初步規劃報院後，再請秘書長協助進行整合。

(三) 就最有利標及限制性招標運用應如何兼顧興利及防弊，請工程會及法務部研商就某些類別案件建立採購方式的共識及慣例。為提升採購效能，採購法規範得使用最有利標及限制性招標方式辦理，惟實際上第一線承辦人員均未敢使用上開招標方式辦理，導致成為具文。採購法令的制定，均有預留運作彈性，因此重點在於彈性運用，在合理規範下運作，採購案件應考量廠商施作品質，而預算執行也應發揮其最大效益，如此，對於整體行政效率的提升將有所助益。

(四) 針對司法人員的持續教育（Continuing Education）部分，請法務部研議具體策略，又本議題除與司法院相關外，亦涉及文官長期教育包含司法人員教育，考試院關院長已有很好的構想，法務部研議結果，請送交本院人事行政局整體規劃，由院主動聯繫司法院及考試院，進行跨院討論。

(五) 有關陳委員提到政風司位階提升議題，中央政府組織條例法案已送立法院審議，目前已著手進行第 2 階段組織改造檢討，在部架構之下設置署或司等均可併予研議，又有關政風人員組織設置條例第 11 條規範，可即刻開始進行檢討。

(六) 洪委員永泰建議與跨國企業經理人、跨國銀行、各國仲裁商會等這類經理人定期溝通，以使國際評比機構能因此獲得完整訊息一事，請經建會負責籌劃，並適時向副院長報告執行情形，使我國廉能政策能同步與國際接軌，新加坡在這一部分工作花費很多經費著力甚深，可供我國學習借鏡。另外陳委員長文於今（8）日以「不合理預算 貪瀆的溫床」為標題所撰社論我們相當重視，會後我將與總統討論。

#### 四、研考會提「政風機構組織設計原則檢討」專題報告 余委員致力：

(一) 前次會議，陳委員提問政風人員功能性？為何未發現並預防前總統貪瀆問題？亦即對於位高權重機關首長預防並監督，實所不易，政府賦予政風人員的權力及資源與其發揮效力的程度相關，有關人事、主計、政風、警察一條鞭設計機制，除當年設計動機外，就其正面功能而言，期待能發揮控制、監督與預防功能性，如離島縣市將政風單位劃為隸屬秘書長底下「科」的編制，恐難以期待其對於機關首長監督發揮功能，

即便過去位階平行的局處首長都難以彰顯政風單位應有預防監督作為。

- (二) 建議本案再予審慎思考，過去一條鞭機制設計，固然有其歷史背景，惟對於捍衛公共利益、維持法制及促進政府廉能，亦有實質功效。政府在尊重地方自治與確保政府廉能兩種價值間當然有所取捨，惟如藉由本會議決議將政風單位降格為政風科，本人難以接受，本案報告內容討論諸多法制問題，惟問題思考方向應以政策先於法律，決策作成有其意涵，代表對於某種價值的尊重及肯定，誠如先前陳委員所提，國防部設置政風人員可行性，如僅因政風人員設置條例排除，是否應先檢討條文的立法原因。
- (三) 過去民意調查結果顯示，民意機構為較貪腐之機構，礙於其掌握立法權較難推動修正，而國防機關普遍被認為較封閉、不透明，亦掌握相當大權力、預算，由過去歷史發展觀察，幾乎占整體總預算一半，過去，人事行政局、主計處首長多有軍方色彩，在當年歷史背景下，軍方為非常強勢單位，並協助政府建立文官制度，然迄今政府轉型，制度即需配合調整，亦即，現行法制面無法執行，即應配合修正法令，當前政府強調不僅「依法行政」尚要「聞聲救苦」，在此建議是否應該「聞聲修法救苦」。

**洪委員永泰：**

- (一) 本案由另一個角度思考，癥結在於離島地區行政區劃為「縣」，即金門、連江、澎湖均為「縣」，且又為「離島」，造成整個規章制度的問題，過去研究選區劃分

，尤其前次立法委員選舉，即面臨此問題。

- (二) 依據憲法規定，很多地方以「縣」為單位，即便連江人口僅 9 千人，金門人口僅 8 萬人，立法委員仍各占一席，而臺灣本島最小的台東縣人口尚有 23 萬人、彰化縣人口 100 多萬人、台北縣人口更有 380 萬人，以上行政區劃均為「縣」。目前刻正進行行政區劃調整，可視為一個轉機，有機會將過去研究案成果再檢視研議，甚或可以重新調整行政區劃。離島地區人口過少卻為「縣」編制，又下設「鄉」，造成整個問題的癥結，因應目前兩岸關係，離島位處最前線位置，或許可考量設為特別行政區等，亦可因應澎湖地區發展博奕事業，亦即對於離島三縣行政區劃重新思考，並在定案前，對於目前該區域政風機構設置暫時維持現狀

**決定：**

(一) 洽悉。

(二) 本案陳委員、余委員及洪委員意見，請研考會參考；後續請研考會綜合委員意見，以簽報方式作成決定。

## **肆、討論事項**

### **一、法務部所提「中央廉政委員會議各部會提報廉政議題報告順序」案**

**陳委員長文：**

- (一) 本提案立意良好，在此建議，目前本委員會由法務部負責秘書業務，因此，於各個部會提報前，法務部與

提報部會就提報內容能嚴謹討論，提出問題核心，避免淪為一般性報告內容而失去意義，浪費在座各位時間。

- (二) 主席先前提及最有利標與限制性招標淪為具文，而實際上難以實現，因此裁示請法務部與工程員會等單位，於事前就最有利標及限制性招標建立一套準則，又如最高法院檢察署對於特別費提出統一解釋等，均係為避免公務人員擔心觸法或機關首長因不瞭解法令而難以為裁斷。總之，我認為院長先前裁示非常好，如能落實，對於政府非常有助益，當然如果整個國家預算能夠再做調整，讓法務部、司法院與其他有關部會能有更多資源運用於執行政策，對於民眾是正面的幫助。

### 決議：

(一) 通過。

(二) 除陳委員意見供各位參考外，外聘的 3 位委員亦可以提出具有根本、通盤、宏觀性意義甚或為操作性、功能性的議題報告，排入議程，並於適當時機列案討論，讓本會議功能更為強化完整。

### 伍、臨時動議

無。

### 陸、散會（上午 11 時 40 分）