

行政院及所屬各機關出國報告
(出國類別：考察)

美國檢核長及政府倫理局制度考察報告

服務機關：法務部

出國人職稱：科長 科長

姓名：陳淑森 歐建志

出國地區：美國

出國期間：93年5月17日至6月1日

報告日期：94年7月12日

頁次

目次-----	1
摘要及目的-----	5
考察過程-----	5
本文及心得-----	6
第一章 前言-----	6
第二章 美國檢核長制度-----	7
第一節 檢核長辦公室設立之背景-----	8
第二節 檢核長辦公室設立之目的及功能-----	10
第三節 檢核長辦公室之組織-----	10
第四節 檢核長之任命與解職-----	12
第五節 檢核長機制之任務及職權-----	12
第六節 檢核長機制之特點-----	15
第七節 清廉暨效率委員會之運作機制-----	15
第八節 檢核長辦公室之年度預算編列-----	17
第九節 司法部檢核處-----	18
第十節 紐約市政府調查處檢核長辦公室-----	19
第十一節 檢核長辦公室運作之績效展現-----	20
第三章 美國政府倫理局簡介-----	22
第一節 美國政府倫理事務之執行機構-----	22
第二節 美國政府倫理局成立之背景-----	23
第三節 美國政府倫理局組織與功能-----	24
第四節 美國政府倫理局之職掌-----	25
第五節 美國政府倫理局之工作現況-----	26

第六節	美國「倫理行為通則」之內涵-----	28
第七節	美國政府倫理局倫理訓練簡介-----	29
第八節	美國公職人員財產申報制度簡介-----	31
第九節	美國現職政府公職人員兼職規定-----	33
第十節	美國公職人員離職後的活動限制-----	34
第十一節	外國政府贈與禮物與勳章之規範-----	35
第十二節	貪污收受賄賂規範-----	35
第十三節	美國利益衝突迴避制度簡介-----	35
第十四節	增進社會大眾信任的倫理規範-----	37
第十五節	避免利益衝突的其他行政倫理規範-----	39
第四章	美國檢核長及政府倫理局制度與我國現行廉政制度比較-----	41
第五章	建議-----	42
第六章	結語-----	46
參考文獻	-----	47
考察建議	-----	47

美國檢核長及政府倫理局制度考察報告

摘要及目的：

鑒於美國檢核長辦公室業務及職權跨越主計、研考、政風及調查四大領域，與我國政府防貪之機制略有不同，為考察檢核長辦公室設立之目的、功能及運作情形，以藉此汲取先進國家有關增進施政計畫及作業之經濟、效率、效益並偵查預防浪費、舞弊及濫用情形。另為維護政府公職人員公正之形象，提高政府威信和工作效能，並藉以維護社會公平正義及公正秩序的穩定，增強民眾對政府官員清廉度的信心，本次出訪計畫另參訪美國政府倫理局，藉以瞭解相關政府機關廉政運作機制，以作為我國防制貪瀆及推動廉政工作之參考。

考察過程：

日期	參訪機構
5/20	參訪紐約市調查局檢核處，拜訪檢核處(Office of Inspector General)諮詢顧問長 (Robert Bernard Eisman, Esq.)
5/25	參訪聯邦政府倫理局，拜訪倫理局(Office of Government Ethics) 公關及企劃處處長 (Barbara A. Mullen-Roth)

5/26	參訪司法部檢核處，拜訪司法部(Department Of Justice)檢核處(O. I. G.)副處長 (Paul K. Martin)
5/29	參訪麻薩諸塞州波士頓市政府「倫理辦公室 (Government Ethics)」通信訓練室主任 (Carol Carson)

美國檢核長及政府倫理局制度考察報告

本文及心得

第一章 前言

追求政治清廉是現代民主化政府之首要政務，貪汙瀆職不但敗壞社會風氣，腐蝕人心，影響社會大眾權益，且阻礙國家經濟發展至鉅。儘管貪汙瀆職具有極高的犯罪黑數，發掘不易，弊絕風清或許也只是一種理想，但與貪汙瀆職抗衡仍是當今世界各國，尤其是致力於清廉典範的民主化政府永遠無法滿意，卻絕對必需面對的工作。

立法院於第五屆第一會期審議「中央政府機關組織基準法(草案)」時，國民黨團曾提出設置「稽核長」之構想。行政院也於92年1月13日由葉政務委員俊榮召開專案會議，研商是否參考美國制度，於中央機關組織基準法中增設「稽核長」一職，亦即於「一級機關置主計長、稽核長各一人，均列政務職位；二級機關得視需要置稽核長一人，列政務職位。」並期透過黨政協商深入研究其可行性。

為此，行政院研究發展考核委會就目前主要國家設有類似稽核長制度與我國現制比較，於92年3月3日提出「我國是否設置稽核長制度分析報告」，基於「有關弊端、貪汙之預防及調查為政風之業務，未來將朝向成立廉政署之方向調整，以整合政風業務並加強防弊功能」之基礎指出「考量各國對於稽核制度之設置不一，各有其歷史背景與實務需求，鑑於我國目前相關之稽核組織係採分工制，且運作情形尚稱順利，為免疊床架屋，並考量組織精簡原則，現階段似無仿效美國制度，另成立稽核長制度之迫切需要。惟相關單位間之溝通聯繫機制及業務執行，似可配合本院刻正進行

之組織及業務檢討作業一併檢視有無需再強化之處，未來則可視需要由政務委員召集相關之督導協調會報，以加強各系統間之溝通聯繫，亦可達到相當美國稽核長制度之功能」。

按美國國會於 1978 年通過「檢核長法 (The Inspector General Act)」(註：作者將 The Inspector General 譯成檢核長)，在聯邦各部會中設置「檢核長辦公室 (The Office of Inspector General, OIG)」，用以「防止及偵測該聯邦機構之貪汙、舞弊及濫用職權等情事」。

鑒於美國檢核長辦公室業務及職權跨越主計、研考、政風及調查四大領域，與我國政府肅貪、防貪與財務、績效稽核之分工機制不同。為考察美國檢核長辦公室設立之目的、功能及運作情形，藉此汲取先進國家有關增進施政計畫及作業之經濟、效益並偵查預防浪費、舞弊及濫用情形，本部特依「九十三年度出國考察計畫」派員出國參訪。

另為維護政府公職人員公正之形象，提高政府威信和工作效能，維護社會公平正義及公正秩序的穩定，增強民眾對政府官員清廉度的信心，本次出訪計畫也增列參訪美國「政府倫理局」，期瞭解美國相關政府機關廉政運作機制，以作為我國防制貪瀆及推動廉政工作之參考。

第二章 美國檢核長制度

美國聯邦政府檢核機制的基本精神在於提昇政府職能、澄清吏治及端正政風。其檢核職能略分為內控 (Internal Control) 及外控 (External Oversight) 二種機制。外控機制以立法部門之「國會審計總署 (General Accounting Offices, GAO)」根據國會參眾兩院之指示及聯邦相關法案之規定，對於行政部門之施政績效進行監督、調查及審議評估為主。內控及檢核機制則以行政部門之「預算及管理局 (Offices of Budget and Management, OBM)」透過聯邦各部會之財務長 (Chief Financial Officer) 及檢核長 (Inspector General) 二個體系實施內控、督察及檢核之運作。

1921 年美國通過「預算及會計法 (The Budget and Accounting Act)」，該法案規定預算編定之權責屬行政部門，而預算執行之監督及績效評估歸屬立法部門。

1974 年美國國會制訂「審計總署組織法」與「預算及執行控制法」，使審計總署成為外控機制，並介入國會預算案的審理程序，審計總署對於行政部門之施政績效負有監督、調查及審議評估之責。

1978 年美國國防部發生重大弊案，審計總署為防止貪瀆弊案繼續擴大，向國會建議在重要聯邦部會設置「檢核長」，案經國會採納並於 1978 年立法通過「檢核長法」。依據此法，美國聯邦政府在部份重要部會中設置

「檢核長辦公室」，目前計設置 62 個檢核長辦公室，監督各該聯邦政府機構。檢核長辦公室主要職責在防止及偵測各該聯邦政府機構之貪汙、舞弊及濫用職權等情事。「檢核長法」特別要求各該聯邦政府機構檢核長於發現重大違失案件時應立即向機關首長報告，並應於七個日曆天內，將報告送到國會，另每半年應編送半年報給國會（許哲源，美國檢核長制度簡介，審計季刊第二十三卷第一期）。

第一節 檢核長辦公室設立之背景

美國聯邦政府外控機制以立法部門之國會「審計總署」為主，負責人為「審計總長(Comptroller General)」，由總統提名，經國會同意後任命，任期 15 年，越黨派、獨立行使職權。審計總署須應國會參眾兩院及相關委員會之委託進行專題研究，並對行政部門施政績效進行監督(Oversight)、調查(Investigation)及審議評估(Evaluation)。

美國聯邦政府內控及檢核機制以白宮之「預算及管理局」為主，置局長一人，為政務官，由總統直接任命，勿需國會參眾兩院同意，屬於白宮幕僚系統，透過白宮幕僚長向總統負責。預算及管理局局長不受國會監督，但可能因故被總統隨時撤換或任免。

依據美國國會在 1990 年通過的「聯邦財務長法案(The Chief Financial Officers Act)」規定「預算及管理局」置主管「管理」之行政副局長一人，主掌財務管理、採購政策及資訊管制業務，兼任聯邦政府總財務長並以「聯邦財務長聯席會議(Chief Financial Officers Council)」主席身份，對聯邦部門在財務管理及內控機制上提供政策指導。行政副局長為政務官，對局長負責，由總統提請國會參院同意後任命。

「聯邦財務長法案」規定在聯邦總財務長所屬的財務管理職掌內設立「聯邦財務管理處(Office of Federal Financial Management)」，置主計官(Controller)，成為聯邦總財務長的主要財務管理顧問。

「預算及管理局」負責「管理」的行政副局長透過所屬的「聯邦採購政策處(Office of Federal Procurement Policy)」及「資訊與管制事務處(Office of Information and Regulatory Affairs)」，對於聯邦採購程序、資訊管控及機構管制執行監督與稽查職權。

設置檢核長制的主要法源來自於 1950 年的「會計及稽核法案(The Accounting and Auditing Act)」，法案賦予聯邦政府重要部會首長內控及檢核之責任，然而一直到 1975 年為止，此項法案的成效並不顯著。許多部會的內控機制運作並不獨立，稽核結果及建議亦未受到預期應有的重視(何

志欽、李顯峰，美國政府內控及督察制度之研究，2003)。

1960年美國農業部鑑於內部倉穀弊案，成立第一個檢核長辦公室並任命檢核長一人，向部長負責，掌管審計及檢核業務，藉以預防及偵查弊端。其後，美國聯邦政府於1976年比照農業部，分別在衛生、教育及福利三個部會設立「檢核長辦公室」，期藉以發揮弊絕風清之效。惟此一制度於當時因與機關久已存在之稽核制度功能重疊，致各界反對輿論紛紛出爐。

1978年美國國防部發生重大弊案，審計總署為防止貪瀆弊案繼續擴大，特向國會建議在重要聯邦部會設置檢核長，經國會採納並立法通過「檢核長法」，賦予聯邦各部會檢核長檢核及調查的責任，並給予職權獨立，不受部會其他機構人員及預算的影響，使其能夠專職全力對部會內部運作及方案執行上之浪費、貪汙舞弊及管理失當，進行偵辦調查及檢核評估。

依據「檢核長法」規定，美國於重要部會設置檢核長辦公室，用以杜絕貪汙瀆職、浪費、濫權及促進廉政效能。檢核長辦公室之負責人為「檢核長」。重要部會之「檢核長」由總統提請參院同意後任命，其他特定部會之「檢核長」由機關首長任命。為有效防止貪瀆，加重部會首長責任，國會更於1982年制訂「財務廉潔法(Federal Manager's Financials Integrity Act)」，規定重要部會首長每年應向總統及國會提出內控報告。

依據「檢核長法案」規定，「預算及管理局」負責「管理」的行政副局長透過「總統廉能評議會報(President's Council on Integrity and Efficiency, PCIE)」及「行政廉能評議會報(Executive Council on Integrity and Efficiency, ECIE)」的主席身份，就內控督察機制、防弊肅奸與整飭風紀的政策上，對聯邦部門的檢核長，提供諮詢研議之政策指導(何志欽、李顯峰，美國政府內控及督察制度之研究，2003)。

第二節 檢核長辦公室設立之目的及功能

「檢核長辦公室」係一獨立超然、公正客觀之單位，以強化各該部會的業務運作及施政項目之內控檢核機能為目的。其功能為執行與管理相關施政計畫及作業之查核、調查與經濟、效能之建議、預防及偵測貪汙、舞弊或濫用職權、提供機關首長及國會有關管理上缺失並改善意見等。

「檢核長法」要求聯邦各部會的檢核長須超黨派、獨立行使職權。在對各部會進行審核時，須遵守立法部門審計總長發布的「審計準則」。同時，若審計業務委由外界專業人士(如會計師)進行時，檢核長亦須確保外界人士的工作符合「審計準則」的規定。換句話說，檢核長辦公室為完成其特定任務，計須執行下列五項工作(許哲源，美國檢核長制度簡介，審計

季刊第二十三卷第一期)：

- 一、獨立客觀之查核 (audit)、調查 (investigation)、檢視 (inspection) 及評估相關財務報表
- 二、增進經濟、效率與效能及績效審核。
- 三、預防及偵測舞弊、浪費及濫用。
- 四、覆核法律、規定草案與方案。
- 五、與機關首長及國會保持聯繫。

第三節 檢核長辦公室之組織

檢核長是「檢核長辦公室」之負責人，有權任命辦公室內所屬人員。各部會之檢核辦公室為機關內部反貪、肅貪及財務與績效或方案稽核之機構，職權跨越主計、研考、政風及調查四大領域。其編制大小因所在部會及其編列之人事經費而有不同，成員遴荐係由各聯邦政府機構檢核長依需要自行訂定條件對外招攬，徵才條件通常以具有十至十五年之執法經驗人才為主。組織成員略分為二，一為聯邦調查員，主掌調查事務，具有司法警察身份；一為稽核員，主掌稽核事務，不具司法警察身份。

依據「檢核長法」規定由總統任命聯邦政府重要部會之檢核長辦公室，迄目前止計有 27 個 (檢核長 28 位，主要聯邦政府部會 27 個，其中財政部增設一位專責稅務行政的檢核長)，一般設有稽核 (Audit) 及調查 (Investigation) 二個部門，並由檢核長任命主管「稽核」的助理檢核長 (Assistant IG for Auditing) 及主管「調查」的助理檢核長 (Assistant IG for Investigations) 各乙名領導。

另國會鑑於內控檢核機制的重要，於 1988 年通過「檢核長增補職權法 (IG Act Amendment)」，在原有 27 個設有總統任命檢核長的重要部會之外，另於其他 34 個聯邦政府的特定機構 (Designated Federal Entities) 設立由機關首長任命的檢核長 34 位。

此 34 個特定機構的檢核長是由機關首長任命，並對各該機關首長負責。這些特定機構的機關首長在免除該機構檢核長時，須通知國會參眾兩院，以確保其獨立地位。

由總統或機關首長任命的檢核長雖然職別及待遇不盡相同，但是其超然獨立行使職權的地位及賦予主導部門內部檢核、調查評估的權責完全相同。

由各機關首長任命之檢核長雖然依法不必任命助理檢核長，但是根據

調查資料顯示超過半數由各機關首長任命的檢核長辦公室均有主管稽核或調查的助理檢核長（何志欽，李顯峰，美國政府內控及督察制度之研究，2003）。

「檢核長」負責領導檢核辦公室工作，檢核長辦公室主要設有「檢核長顧問」、「稽核」、「調查」、「檢視及計畫評核」及「行政支援」等部門，全美檢核長辦公室目前成員約一萬一千名。「稽核」部門置內部稽核人員負責內部稽核；「調查」部門置調查員，具有司法警察身份，於執行勤務時配有手槍、手銬，可執行搜索、扣押等行動；「檢視及計畫評核」部門為覆核相關行政管理問題、政策及計畫；「檢核長顧問」主要提供檢核長在法律方面之諮詢及協助。

另檢核長辦公室設有熱線提供檢舉任何不法、不當之情事，其有關財務事宜即交由稽核部門查核；而有關計畫營運上之經濟與效益問題，則由檢視及計畫評核部門加以分析評估，如查核過程中發現有違法情事即交由調查部門接手（許哲源，美國檢核長制度簡介，審計季刊第二十三卷第一期）。

第四節 檢核長之任命與解職

依據「檢核長法」重要部會檢核長之任命程序，由總統提請參議院同意後任命。對於檢核長適任與否，係以其是否清廉及在審（會）計、財務分析、法律或調查方面等之專業程度判斷，並不以其政黨屬性為之。

同時，為確保檢核長超然獨立、行使職權的地位，重要部會檢核長雖就內控檢核職掌對部會首長負責，但只有總統有權免除其職位，且總統如對任一部會的檢核長免職時，須通知國會，以確保其超然獨立的地位。另檢核長必須定期前往國會參眾兩院報告其主管之業務，並負責國會與白宮預算及管理局間相關檢核業務之協調溝通。（何志欽、李顯峰，美國政府內控及督察制度之研究，2003）

重要部會檢核長解職時，必須由總統釐明原因，經參眾兩院同意後為之。解職原因約略為：

- 一、永久喪失工作能力（無行為能力）。
- 二、瀆職或重罪確定。
- 三、無能或道德淪落。

至於特定之聯邦機關、公司組織之檢核長則由各該機關首長任命，但機關首長免除其職務時，須通知國會參眾兩院。檢核長形式上雖然隸屬於各部會首長，實際上向總統及國會負責，以確保其獨立性。

第五節 檢核長機制之任務及職權

依據 1978 年「檢核長法」、1988 年「檢核長增補職權法」、1990 年「聯邦財務長法案」及 1993 年「政府施政績效及成果方案(The Government Performance and Results Act)」規定，檢核長辦公室(OIG)的主要任務是在加強並擴充其在偵測(Detection)及嚇阻(Deterrence)聯邦政府機構之舞弊、貪汙及濫用職權等情事，與「聯邦調查局」職責重在涉外事務及對象為社會大眾者不同。「偵測」作用在有效糾舉聯邦政府人員違反法規之弊端；「嚇阻」則在於有效阻斷弊端發生之頻率。準此，檢核長辦公室之主要任務有下列三項：(行政院研究發展考核委員會，我國是否設置稽核長制度分析報告，92 年 3 月 3 日)。

一、稽核及調查政府施政方案及運作上各項財務報表、績效報告是否有效反應財務狀況、操作成果及現金流程提供合理的保證與及弊端檢舉。

二、領導及協調各項政策方案以增進內控效率及擴大施政績效。

三、偵察及防止各項政府施政方案及運作上可能發生的詐欺、舞弊、濫權及浪費等情事。

另外，美國國會在 1990 年「聯邦財務長法案」規定檢核長必須審核每年由各該所屬部會「財務長」提出的財務報表。此一法案擴增檢核長的內控督察職權，使其能夠透過對財務報表有關資料的稽查，有效而及時地確立財務管理系統的弱點及問題所在，並且能夠提出可靠的財務資料，增加其監督查核的職能。

1995 年「紙面作業減除方案(The Paperwork Reduction Act)」賦予檢核長對資訊的內控職責更高難度的挑戰，在日新月異的資訊技術及安全考量下，檢核長必須對其所屬聯邦部門的資訊安全及技術現代化的內控作業與「資訊長」協調。

1996 年國會通過「聯邦財務管理改進法案(The Federal Financial Management Improvement Act)」，要求稽查人員須檢視財務報表符合聯邦會計標準及財務管理之規定，如未符合此項標準，部門主管必須提出重整方案。各部會檢核長必須監控該部會在執行此項重整方案的相關措施，並向國會相關委員會報告執行成果。(何志欽、李顯峰，美國政府內控及督察制度之研究，2003)

檢核長制度為機關內部防貪、肅貪及財務與績效或方案稽核之主要機構，職權跨越主計、研考、政風及調查四大領域，以杜絕貪瀆、濫用職權，

保證財政合法支出及促進行政效能。為了完成上述目的，「檢核長法」賦與各部會檢核長下列相當我國司法警察之職權：

- 一、搜索權。
- 二、扣押權。
- 三、稽核與審查權：稽核與審查各部會的財政支出、行政行為、規章制度及工作程序與政府財政支出的承包商。
- 四、調查權(Investigation)：透過面談、記錄查驗及其他專業調查方法（發出傳票、調閱文件及取證）對於相關事實認定及證據獲得，進行有系統的追蹤與調查。
- 五、檢驗權：對聯邦政府各部會施政項目之評估、審議及研究分析。
- 六、移送、起訴權。
- 七、制定檢核計畫：檢核長每年根據所在部會的具體情況，尤其是涉及資金數額龐大的項目，制訂檢核計畫。
- 八、追蹤檢查：對所在部會之各項財政支出及其相對應行政活動進行追蹤檢查，以便發現違法行為的相關線索。
- 九、受理檢舉或控告。
- 十、協助調查：配合調查其他犯罪調查機關移送的案件。
- 十一、提交報告：每半年檢核長必須向國會提交檢核工作執行情況的綜合報告，對於重大案件檢核長有權及時向總統和國會提交報告。
- 十二、提出建議：經由檢核工作執行過程，發現行政管理存在的問題時，檢核長得向機關首長提出改進意見，機關首長必須於三十天內給予答覆。（黃成琪，2001年，頁393；張文豪，2003年）。
- 十三、參與「會計及審計政策委員會(Accounting and Auditing Policy Committee)」運作：其成員共有11人，其中三人由「總統廉能評議會報(The President's Council on Integrity and Efficiency)」就各部會的檢核長或副檢核長中選任。
- 十四、特殊職責：國防部、財政部、司法部等部會檢核長於檢核長法內規定其特殊職責。

第六節 檢核長機制之特點

依據1978年「檢核長法」及相關法案規定，檢核長機制計有下列九項特點（韋漢樑，我國是否參採美國制度設置稽核長）：

- 一、檢核長屬於政府內部監察反貪機構，瞭解和熟悉行政業務及其方法程

- 序等，並獨立行使職權，不受任何干擾。
- 二、 檢核長有權提出、執行審核、調查及相關的報告時，任何人均不得阻止或制止。
 - 三、 檢核長有權發出調查傳票，以要求相關人員提供證據和資料。
 - 四、 檢核長有權閱讀、檢查機關內部的紀錄、報告、建議書及其資料。
 - 五、 檢核長為行政機關內部制約機制，其地位高，直接向機關首長負責，統一領導各局、司、處的檢核工作，檢核長和本部門副部長地位相當。
 - 六、 檢核長地位及職權超然獨立，重要部會檢核長由總統提請參議院確認，只有總統才可以將其解職；特定之聯邦機關、公司組織之檢核長則由各該機關首長任命，但機關首長免除其職務時，須通知國會參眾兩院。
 - 七、 檢核長得向國會及所在機關首長報告機關內部貪汙腐化、濫用職權或財務、行政運作上重大問題，並可提出改進建議。
 - 八、 檢核長有權選擇、委任或聘用所需的人員和雇員執行有關任務。任命下屬不僅要求學習審計、法律等專業知識，並得僱用聯邦調查局、會計局或財政局等單位人員。
 - 九、 檢核長如發現聯邦政府人員有違反聯邦法律之情事，得向檢察總長報告。

第七節 清廉暨效率委員會之運作機制

依據 1981 年三月美國總統頒行之行政命令，聯邦政府應設置隸屬總統之「總統廉能評議會報 (The President's Council on Integrity and Efficiency, PCIE)」，由總統提名之重要部會檢核長所組成，協調聯邦政府各部會間之合作，以增進政府之廉潔與效率，並偵查、預防舞弊、浪費及濫用。

此外，1992 年五月美國總統令頒第 12805 號行政命令，由機關首長自行任命之檢核長組成跨部會之「行政廉能評議會報 (The Executive Council on Integrity and Efficiency, ECIE)」，執行與總統廉能評議會報相同之任務。總統廉能評議會報與行政廉能評議會報係由檢核長及聯邦政府單位之首長或副首長所組成，其成員區別如下：

- 一、 總統廉能評議會報之成員為所有由總統提名並經參議院同意之檢核長；行政廉能評議會報成員為所有由機關首長自行任命之檢核長。
- 二、 聯邦預算及管理局行政副局長同時為總統廉能評議會報與行政廉能評

議會報成員，並以主席身份，就內控機制、防弊肅奸與整飭風紀的政策上，對聯邦各部會檢核長提供諮詢研議之政策指導。

三、總統廉能評議會報之副主席為預算及管理局聯邦財務管理處主計長，成員含聯邦調查局調查處副處長、公務員懲戒委員會主任委員、特別諮詢委員會特別委員及人事管理局副局長。

四、行政廉能評議會報之副主席為預算及管理局聯邦財務管理處主計長，成員含聯邦調查局調查處副處長或代理人、公務員懲戒委員會主任委員或代理人、特別諮詢委員會特別委員或代理人及人事管理局副局長或代理人。

主席每月召開一次會議為原則，每年則必須召開兩個委員會之聯席會，並定期向總統報告委員會運作狀況。此外，由各委員會成員互推一位副主席，負責日常作業。兩個委員會之使命在於：

一、提出跨機關主管範圍之相關廉潔、經濟及效能性議題。

二、增進檢核長人員之專業及效能。

為完成上述使命，總統廉能評議會報與行政廉能評議會報須執行跨機關及跨部會施政計畫之查核、檢視、調查，俾利增進聯邦施政計畫及作業之經濟及效率，並提出全面性預防舞弊、浪費、濫用情事之方案。此外，委員會並發展一套政策、準則、方法，俾利建立訓練精良及高專業之檢核團隊。

聯邦預算及管理局行政副局長在徵詢委員同意後，得設置任務性質之次委員會。目前總統廉能評議會報與行政廉能評議會報下共設有六個次委員會，包括：(許哲源，美國檢核長制度簡介，審計季刊第二十三卷第一期)。

一、稽核委員會 (PCIE/ECIE Audit Committee)

目前係由能源部檢核長擔任主席，並設聯邦稽核執行小組、重要基礎建設品質保證工作小組、政府績效成果執行協調小組及稽核人員訓練所。

二、人力資源委員會 (PCIE/ECIE Human Resources Committee)

由環保署檢核長擔任主席，負責教育訓練、委託其他訓練機關(如美國農業部訓練所)辦理訓練、與他部會之協調(如與審計總署協調，避免工作重複)

三、檢視及評估委員會 (PCIE/ECIE Inspection and Evaluation Committee)

由商業部檢核長擔任主席，提供增進聯邦政府全面效能之建議、提供其他檢核單位之經驗、增進分析及管理之能力。

四、調查委員會 (PCIE/ECIE Investigations Committee)

由人事管理局檢核長擔任主席，下設檢核長犯罪調查學院。提供犯罪調查、調查人力相關議題，並建立調查指引等。

五、廉政委員會 (PCIE/ECIE Integrity Committee)

由聯邦調查局犯罪調查助理處長擔任主席，負責檢核長成員相關指控之調查工作。

六、法律委員會 (PCIE/ECIE Legislation Committee)

由運輸部檢核長擔任主席，主要係覆核聯邦政府發生舞弊、浪費等情事，並建立計畫，以協助各聯邦政府之各項作業，係以經濟、效率之觀點執行。此外，亦針對有關影響檢核長制度之修正案進行評估及說明等。

第八節 檢核長之年度預算編列

檢核長辦公室之年度需求及預算，與聯邦各部會其他一級單位編列預算之方式相同，係結合含括於各部會之整體年度預算內，經適當程序提交國會審核，以目前全美檢核長辦公室約一萬一千名成員計算，一年約需十三億美元預算。

第九節 司法部檢核處

全美境內目前共設置 62 個檢核長辦公室，以監督 61 個聯邦政府部門（其中財政部增設一位專責稅務行政的檢核長）。茲以美國司法部檢核處為例簡述其架構。司法部檢核處於 1978 年設置，其成員目前約有 425 位查核員及 165 位聯邦調查員，並在亞特蘭大、達拉斯、費城、華盛頓、芝加哥、三藩市、底特律、休斯頓、舊金山及西雅圖等十九個地區設有「調查」地區辦公室；在亞特蘭大、達拉斯、費城、華盛頓、芝加哥、三藩市及佛丹等七個地設有「查核」地區辦公室。司法部為全美 27 個重要部會之一，依據「檢核長法」規定，其檢核處長之任命係由總統提請參議院同意後任命並須定期前往國會參眾兩院報告其主管之業務。

司法部檢核處負責審計司法部業務的運作狀況，以提高效益和效率，偵查並杜絕虛假、貪汙、浪費及濫權行為，及透過司法程序，追回濫用的聯邦司法部門經費。司法部檢核處除了處本部外，由下列單位組成。

一、 檢核長顧問 (Office of General Counsel)

主要提供檢核長在法律方面之諮詢及協助，包括協助檢核長履行檢核長法，並提供其他人員執行查核、檢視及調查之法律服務。

二、 查核辦公室 (Audit Division)

查核辦公室執行司法部有關施政計畫、資訊作業系統及財務報告之查核。查核辦公室由助理檢核長領導，下轄查核行政組、計畫檢查組、財務查核組及資訊查核組等。查核範圍除對司法部施政計畫外，亦包括司法部補助、委辦經費之財務查核與績效查核。

三、 檢視及計畫評估辦公室 (Evaluation and Inspections Divisions)

檢視主要係提供機關長官關於相關作業之執行進度，提出未來可能遭遇之問題，並偵查及預防舞弊、浪費及無效率之作業。計畫評估則是覆核特定管理議題。

四、 系統評估辦公室 (Office of Oversight and Review)

系統評估辦公室主要係應用法律、調查及計畫評估等專業技術，對司法部之計畫或員工進行調查及檢視等。

五、 調查辦公室 (Investigation Division)

主要係針對虛假、貪汙、浪費、濫權行為及其他犯罪行為等檢舉案進行調查，包括對司法部員工、合約商、賄賂者等，下設有調查專案組、調查行政組及調查作業組等。調查辦公室由另一位助理檢核長負責領導，檢核長辦公室所設之熱線由本單位負責。

六、 行政辦公室 (Management and Planning Division)

主要係負責檢核長辦公室之行政工作，行政支援包括發展、協調或執行有關檢核長辦公室預算之相關政策、人力資源管理、總務、資訊管理、安全及籌編向國會報告之半年報。

第十節 紐約市政府調查處檢核長辦公室

「紐約市調處 (Department of Investigation, DOI)」的前身為「會計長辦公室 (The Office of The Commissioners of Accounts)」，至今約 130 年歷史，係於 1873 年有鑑於紐約第 79 任州長發生重大醜聞，經州議會立法通過成立。紐約市調處處長的職責為：

- 一、 協助各局、處長建及維持行為倫理準則與及公平、有效率的懲處制度。
- 二、 指揮及監督所有局、處之檢核長。
- 三、 負責指揮辦理紐約市各局、處員工晉用之基礎調查。
- 四、 受理員工及民眾的申訴並採取適當的措施。
- 五、 辦理民意問卷調查及各項事務之專案研究。
- 六、 協調聯繫聯邦政府、國務院及相關司法警察人員等。

紐約市政府各局、處之檢核長，直屬於紐約市調處，由紐約市調處長

任命及負責監督與考核。依據 1978 年 7 月 26 日紐約市長簽署之執行命令，紐約市政府下轄所有局、處（如城鄉規劃局等五十餘個單位）幾乎均設有檢核長辦公室，直接對所隸屬之局、處長與及紐約市調處處長負責。其功能為建立及維持各該局、處相關行為及倫理準則並致力於消除貪瀆、利益衝突與其他犯罪活動等。

除非其他法令另有規定，紐約市政府所轄各局、處檢核長辦公室成員（含初、續僱之雇員、檢核長或檢核長辦公室的其他職員）之進用，由紐約市調處完成身家調查無慮後進用。

紐約市政府各局、處機關首長，必須參考紐約市調處處長之建議，建立各單位之行為準則。除法律另有規定者外，紐約市政府各局、處之檢核長於各該隸屬之局處，擁有調閱及影印文件權利。針對紐約市調處處長或檢核長之調查，任何員工應與其充份合作，如有阻礙其調查者將會導致解職或科以刑責。

員工知悉或職務上接獲來自外界提供之貪汙、犯罪或利益衝突事者，均有向紐約市調處處長或檢核長報告之義務，否則將導致解職或其他適度的懲處。

1996 年紐約市調處制訂了「獨立且非官方檢核機制（independent private sector inspector general, IPSIG）」，允許市政府與其他私人企業訂立商業契約，以建立外控的檢核制度。祇要任何私人公司同意接受 IPSIG 制度來自外在與清廉議題有關的監督，便能與市政府簽訂合約，從事商業行為，藉以杜絕貪汙。

IPSIG 制度下之檢核員為私營且具有專業法律素養的獨立調查人員，能協助市政府監督特定廠商，使其從事改革並於未來獲取市政府之商業契約。迄 2003 年 12 月底為止，這樣的個案，業已超過 20 個。

第十一節 檢核長辦公室運作之績效展現

聯邦各部會檢核長辦公室之績效展現係以「半年報」提送國會及機關首長為最主要之方式。依據「檢核長法」規定各部會檢核長提交「半年報」於國會時期為每年三月三十日及九月三十日。其提報流程，係由檢核長先行陳送「半年報」於機關首長核閱，並由機關首長在三十天內提交國會審議。根據美國國會議員 Jim Cooper 之一項「改善政府審計職責法案」之報告指出，此一流程將限制檢核長制度之功能，並使其因須慮及機關首長之感受而無法有效發揮其應有之防貪、肅貪及財務與績效或方案稽核之功能。另各該聯邦政府機構檢核長若發現重大違失案件時應立即向機關首長

報告，並應於七個日曆天內，將報告送到國會。

有關檢核長對於聯邦政府建構妥善之政府行政管理，有以下之貢獻：
(許哲源，「美國檢核長制度簡介」，審計季刊第二十三卷第一期)

- 一、對於全國性之重要法規提供分析與建言，例如：電腦安全、政府績效成果法及財務管理。
- 二、對於問題進行獨立之審視，並提出可能之改進建議。
- 三、遵循專業之查核、調查、檢視之準則，提出以事實為基礎之報告。
- 四、對於檢舉案進行超然獨立之調查。
- 五、新施政計畫研發階段，提出技術性或諮詢性建議。
- 六、提供檢舉熱線，俾提供聯邦政府員工與社會大眾有關舞弊、濫用之檢舉。

根據美國國會議員 Jim Cooper 之提出之一項「改善政府審計職責法案」之報告指出，檢核長扮演美國聯邦政府守門員之角色，單就 2002 年一整年，檢核長之成果為：

- 一、潛在之節省（避免浪費）約七十二億元。
- 二、超過五千七百件之起訴。
- 三、接近二千二百件之民訴賠償案件。

第三章 美國政府倫理局簡介

維持國家官吏的廉潔，增強民眾對政府官員清廉度的信心，是各國近年來普遍關心的議題。當今世界潮流，任何一個國家公職人員之清廉程度，常成為該國國際競爭力進步與否之指標。

世界各國為確保公職人員處理公務能以「國家利益」為優先，誠實踐履法律規範並公正執行公務、恪盡個人職責，嚴禁違背職務、濫用權力及圖謀私利，無不殫精竭智針對政府公職人員之行為，制定倫理準則或參考規範，以作為公職人員判斷其行為是否合乎規範的基準。其目的在於維護政府公職人員公正之形象，提高政府威信和工作效能，並藉以維護社會公平正義及公正秩序的穩定。

美國亦然，美國自獨立建國以來，政府對於公職人員倫理行為規範向極重視。1829 年初期，美國國內政府官員分贓行徑盛行，當時公職人員的操守能力倍受質疑，公職人員不以「操守清廉」為個人榮譽表徵。因此聯邦政府各部會首長相繼發布相關的公職人員倫理行為規範，期導引政府公職人員踐履法律規範並公正客觀執行職務。

十九世紀以來，歷任美國總統時期或多或少皆有不法醜聞發生。二次大戰後，杜魯門總統一些親信涉及貪汙情事，導致參議院委員會調查，公務倫理規範始漸受重視，開啟近代美國政府倫理改革的源頭。

1951年美國聯邦人事部門通過「服務信條」。1958年美國國會首度通過聯邦公職人員的「倫理準則」，該準則要求所有公職人員需恪守十項倫理行為，文官委員會隨後將之納入「聯邦人事手冊」內公告施行。

1978年卡特總統任內通過「政府倫理法（The Ethics in Government Act）」，這是聯邦政府第一部相關政府倫理制度的完整立法，此時美國「政府倫理局（The Office of Government Ethics, OGE）」為聯邦「人事行政管理局」下之一個部門。

1988年「政府倫理局重新授權法則（OGE Reauthorization Act）」立法通過，政府倫理局始於1989年10月1日正式成為行政部門內之獨立機關。1989年的「倫理改革法（Ethics Reform Act）」大幅修正原先的「政府倫理法」，成為現制的主要依據。

第一節 美國政府倫理事務之執行機構

聯邦政府倫理行為規範的重要核心在規範公職人員的利益衝突迴避問題。依據美國聯邦法律和傳統，下列機構負責審查公職人員利益迴避或財產申報的問題。

一、政府倫理局（The Office of Government Ethics）

該局是根據1978年「政府倫理法」成立，負責指導各政府機關利益衝突的政策問題及解釋政府倫理法。

二、各機關「倫理辦公室」之「行政倫理官（Designated Agency Ethics）」

各機關「倫理辦公室」都設有「行政倫理官」，專門負責審查和處理本機關財產申報或利益衝突等問題。行政倫理官與「政府倫理局」密切合作，負責審查該機關新進官員公職人員財產的到職或每年之定期申報。

三、聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation）

聯邦調查局以要求政府重要職位的候選人填報「重要職務的安全調查表」、「個人情況調查許可表」及「財產調查許可表」等三表，負責全面瞭解候選人的情況。經濟方面主要是調查重要的社會經濟關係，以及有無嚴重負債或不良債務的記錄。聯邦調查局的報告不必公諸於眾，必要時，經總統核准得提供參議院作為該候選人同意任命之參考。

四、總統顧問辦公室

總統顧問辦公室重要職責之一是負責保證全體由總統任命的政府官員遵守利益衝突迴避法。

五、參議院各專門委員會

參議院各專門委員會負責審查經總統提請參議院同意的政務官員之任命。各委員會有各自的審查方式，對侯選人有各自的特殊要求，包括無利益衝突的要求。

上述五機構中，以「政府倫理局」和各機關「行政倫理官」為處理政府官員利益衝突迴避問題的主要機構，其工作主要是通過審查政府官員或其侯選人的財產申報表進行的。

事實上，美國實務界人員分別組成的不同專業性學會或團體，都自行訂有專業倫理守則或規範，與政府服務倫理規範相輔相成，成為完整公共服務倫理體系之一環。譬如，「美國公共行政學會（American Society for Public Administration）」建構了會員公共服務之倫理規範，有效激發公職人員的倫理自覺，增進社會大眾對公共服務倫理原則的覺醒。「國際都市管理聯合會（International City Management Association）」所訂「倫理守則」，亦對完整公共服務倫理體系，具有一定的影響力。

第二節、美國政府倫理局成立之背景

美國「政府倫理局」，屬國務院下之機構，機構規模不大，為美國政府於1978年制訂「政府倫理法」後設立。設立初時，政府倫理局為聯邦人事行政管理局下之一個部門。

1988年政府倫理局重新授權法則（The Office of Government Ethics Reauthorization ACT）立法通過，政府倫理局方於1989年10月1日正式成為行政部門內之獨立機關。1989年的「倫理改革法（Ethics Reform Act）」大幅修正原先的「政府倫理法」，成為現制的主要依據。1996年「政府倫理辦公室建置法（The Office of Government Ethics Authorization Act）」立法通過，各部會「倫理辦公室」於焉建立。

第三節 美國政府倫理局之組織與功能

「政府倫理局」為美國預防及解決政府人員利益衝突之主要執行機構。為達成維護政府公職人員公正之形象，提高政府威信和工作效能之目的，政府倫理局在橫向聯繫方面與其他政府相關機構合作，協同維持政府人員高度倫理標準與及增進政府部門之公信力，並促使政府部門公正與清廉。

政府倫理局局長由總統提請參議院同意後任命，超黨派獨立行使職權，為政務官，任期五年，與總統任期四年不同，用以避開總統之影響。

政府倫理局其他官員為文官，超黨派、獨立行使職權。成員之遴荐由局長依職權自行訂定條件公開對外招攬。除了局長室之外，為了達成使命，政府倫理局下設四個部門，負責處理相關的業務，彼此互相支援們，以下分別就五個部門作簡單的介紹。

一、局長室 (The Office of the Director, OD)

綜整政府倫理局倫理計畫執行之決策，置局長一人及特別助理與機要秘書各一人，對政府機關的倫理計畫提供全面性的指導，並對美國國會及總統負責，保證政府倫理局確能達成其應負之使命。目前部份成員如下：

Marilyn L. Glynn, *Acting Director*

James O' Sullivan, *Special Assistant*

Marilyn L. Bennett, *Acting Confidential Assistant*

二、公關及企劃處 (The Office of Government Relations and Special Projects, OGRSP)

主辦政府倫理局之特別專案，並致力於提昇國際倫理及反貪之發動與及提供「預算管理局」和國會之聯繫管道，爭取其他機構之支持。其現在部份成員如下：

Jane S. Ley, *Deputy Director for Government Relations and Special Projects*

Barbara A. Mullen-Roth, *Intergovernmental Programs Officer*

三、顧問及法規處 (The Office of General Counsel and Legal Policy, OGC & LP)

為對政府部門建立及維持美國倫理體制之主要機構，工作重點在建置倫理政策及法規、解釋法規及協助各政府機構實踐倫理制度並協助相關利益衝突及倫理行為處理之建議，及負責與新聞媒體如報社、無線電台及其他雜誌社等之協調溝通。現在部份成員如下：

Marilyn L. Glynn, *General Counsel*

Stuart D. Rick, *Deputy General Counsel*

四、行政計畫處 (The Office of Agency Programs, OAP)

負責監督及提供政府機關有關倫理計畫之服務。內分計畫服務、教育和計畫評核等三部門，彼此相互協調合作，以協助聯邦各政府機關執行各自的倫理計畫。

該處和各政府機關密切合作，確認並解決問題及提供教育所需之材料及訓練，與對整個政府公務機構的倫理人員舉行一年一度的倫理會議，及年辦四次特定事件議題的小型會議。其部份成員如下：

Jack Covalesski, *Deputy Director for Agency Programs*

Patricia C. Zemple, *Associate Director, Program Services Division*

Carolyn W. Chapman, *Associate Director, Education Division*

Edward W. Pratt, *Associate Director, Program Review Division*

五、行政暨資訊管理處 (The Office of Administration and Information Management, OAIM)

其下設管理及資訊二組，提供政府倫理局資訊系統操作必要之協助。管理組負責對整個政府倫理局所施行的計畫，提供基本的支持，包括薪資、會計資產及設備財物管理、旅遊、採購、資訊印刷與發行。資訊組負責電信、製圖和記錄管理以及提昇資訊與網路科技的應用。

第四節 美國政府倫理局之職掌

所謂「倫理」就是要求每一位政府公職人員能夠獨立的對於行政決策所依賴的標準，或者至少是所任職組織之決定，進行合理的檢視和質疑思索。政府倫理局主要任務為預防和解決行政機構中政府人員的利益衝突。政府倫理局與各政府機關或部門共同培養或維持公職人員高尚的倫理道德標準，並增進社會大眾對政府公正廉潔施政的信心。依據1990年10月17日美國總統第12731行政執行命令，頒發修訂之「行政部門工作人員道德行為準則 (The Principles of Ethical Conduct For Government Officers and Employees)」規定，政府倫理局職掌如下：(陳書樂，我國政風組織功能與人員角色之研究，2002)

一、制定或草擬相關倫理法規

政府倫理局審議各部會所施行的倫理法規，並與司法部、人事管理局共同研商制定有關政府部門利益衝突和倫理規範之具體可行法規，及妥擬建議提供政府機關參考。

二、財產申報管理事宜

政府倫理局接受、審查、建立和保存總統、副總統及各政府機關高級公務人員的財產申報資料，及監督財產申報事務之人員，是否依法處理財產申報工作。審核中如發現財產申報疑義，政府倫理局應通知該政府公務人員作口頭或文字說明解釋。

三、教育和培訓

政府倫理局透過開辦培訓班，舉辦研討會等方式，提供各政府機關倫理標準之相關資訊並協助其了解。另辦理倫理教育宣導工作及定期更新公務人員倫理手冊，說明相關政策之規定，促使公務人員了解倫理

法規與準則。

四、指導與解釋

解釋相關利益衝突、倫理問題與財產申報之相關法令規章，並建立諮詢服務制度，彙整出版相關解釋及意見，提供政府機關與社會大眾參考。

五、監督制裁

政府倫理局負責監督政府各部會倫理計畫的實施及要求其提送年度報告。若任一位公務人員違反相關倫理法令時，該局得要求當事人改進並得向該員服務之任職機關首長提送進行調查之建議案，或建議予適當懲處，若政府機關未依該局建議辦理，該局應向總統及國會提送報告。又政府機關如未依規定配合建立、蒐集、保存與審核財產申報資料或提送倫理實施計畫時，政府倫理局得發布命令要求政府機關採取改進措施，如該機關仍違反上開規定或拒不改善時，該局應向總統及國會提送報告，予適當處分。

六、評估

政府倫理局主要職掌之一為評估利益衝突法與其他相關法規的有效性，建議制訂新的法規或對現有的法規做適當的修正。

第五節 美國政府倫理局之工作現況

美國政府倫理局為倫理政策制訂單位，目前局內員工約有八十餘人，直接對行政部門負責。各行政機關有關倫理業務之執行及調查分別由各行政機關「行政倫理官」自行負責。

政府倫理局局長由總統提請參議院同意後任命，超黨派獨立行使職權，其任期五年，與總統任期四年不同，用以避開總統之影響。局長為政務官，其他官員為文官，超黨派、獨立行使職權。

全國計有三百萬行政部門人員為政府倫理局工作主要對象，並由各行政機關首長指定數人為「行政倫理官」組成「倫理辦公室」，負責倫理工作之推行，倫理辦公室行政倫理官員之數目由各單位視機關大小及預算自行決定。現今，全國大概有八千多位「行政倫理官」，分佈於一百二十七個行政機關。

政府倫理局工作之核心價值為「預防工作」，與美國各部門檢核長之重於「查處工作」者不同，有四個主要任務：

一、制訂倫理原則、標準或行為規範：

規範贈受財物：1990年美國「行政部門工作人員道德行為準則」規範，政府工作人員不能向上級官員贈送禮品；行政官員不能接受比他工資

低的工作人員的禮品，違反上述法律者應開除其職務。行政官員收受禮物，每次禮品不得超過市價 20 美元；一年內從同一位送禮者處接受的禮品總值不得超過 20 美元。

規範利益衝突：「美國判刑準則 (Federal criminal statute)」規範公務人員執行職務時，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者為利益衝突。其中關係人分別定義為配偶、未成年直系親屬或共同生活之家屬、或擔任負責人、經理人、董事、合夥人、受託人及受僱者之企業或協談、安排相關職位之個人。

規範兼職：美國「行政部門工作人員道德行為準則」規範，由總統任命的全時、非專門技術職業職位的公務人員不得在任職期間，從事任何外界工作或政府以外活動而獲取額外收入。非專門技術職業職位公務人員一年內接受政府額外的收入不得超過行政二級基本年薪的 15%，且不得接受未經核准與職務有關的講學、演講、撰稿的報酬。

二、規範財產申報

經總統任命之政務官或其候選人、民選人員與及高級公務人員均為財產申報之對象。這些官員不管是新上任或離職時要辦理財產申報（財產申報表格之設計是為了要預防，而不是查辦犯罪）。例如，現在的政府倫理局局長是 93 年 5 月任職的，任職前要與白宮確認，不會有任何利益衝突等情事，如發現新任局長有利益衝突情事，政府倫理局其他官員須與其達成書面協議，在到職九十天內處理，此為透明化例子。任何人均可申請查閱申報官員之財產申報表，唯須填具「書面申請書」並告知使用之目的，如果申報官員之財申表有遺漏或逾期，須負法律責任。

三、規範及辦理倫理相關訓練

政府倫理局提供行政機關有關倫理訓練之意見。訓練的目的不是要背熟倫理規則的相關規定，而是要知道遇到倫理問題時尋求解決之方式。另一類為財產申報對象之訓練，因為此類人員較易碰到問題。政府倫理局祇負責對各行政機關「行政倫理官」之在職訓練，而其他公務人員相關倫理事項之訓練由該機關「倫理辦公室」負責。

四、與其他執法機構相互合作

國會審計總署負責審查行政機關有無浪費及效率之情事；司法部掌管刑事案件；其他行政規定違反之調查由檢核長負責；民間媒體機構亦發揮輿論作用，而政府倫理局則負責提供各該相關機構倫理事項之建議。

第六節 美國「倫理行為通則」之內涵

1989年美國邦政府老布希總統(GEORGE BUSH)頒行第12674號「總統命令(Executive Order)」，內容闡述「行政部門工作人員道德行為準則」，要求公務人員應遵行十四項「倫理行為通則(general principles)」。該命令於1990年修訂為第12731號「執行命令」成為倫理局於1997年頒行「行政機關公務員倫理行為標準手冊(Standards of Ethical Conduct for Employees of the Executive Branch)」之先驅。

該手冊於2002年10月重新修訂，其內容涵蓋範圍相當寬廣，包括：收受賄賂、兼職、財產交易、利益衝突、公正執行職務、餽贈、在外活動、揭發浪費、詐欺或濫權等相關法令規章，其內涵如下：

- 一、 公共服務是一種公共信任(public services is a public trust)的事業，要求公務人員應將憲法、法律和倫理準則置於個人私利之上。
- 二、 公務人員不得圖謀與職責相違背之財物利益。
- 三、 公務人員不得運用政府擁有之資訊從事財務交易，或允許他人不當地運用政府資訊，追求任何個人私利。
- 四、 除非法令許可，公務人員不得向任何求職者、有商業往來、受其職權規制或因其執行職務與否利益明顯受影響的個人或單位，要求或收受任何禮物或其他有價之物。
- 五、 公務人員應本誠信原則，執行職務。
- 六、 公務人員未經核准不得擅自作出對政府具約束力之承諾。
- 七、 公務人員不得假借職務，謀求個人利益，亦不得公物私用。
- 八、 公務人員應公正執行職務，不得給予任何私人、組織或個人特殊待遇。
- 九、 公務人員應保護聯邦政府之財產，且不得用於未經核准之活動。
- 十、 公務人員不得於公職外，另從事和正式職責不相容之工作或活動。
- 十一、 公務人員應向權責機關，揭發浪費、詐欺、濫權及貪瀆情事。
- 十二、 公務人員應忠誠履行公民之義務，包括一切財物義務，尤其是各級政府法律規定之義務。
- 十三、 公務人員應恪遵促進全美國人民平等就業機會的所有法令，給予全體國民公平之機會，不得因種族、膚色、宗教信仰、性別、血緣、年齡或傷殘而有差別之待遇。
- 十四、 公務員應致力避免違背法律或倫理標準之情事發生，至於是否由於特定環境而導致前述之違背倫理行為，則應自熟悉相關事實之知名人士的觀點認定之。

總之，「倫理行為通則」之建立，主要係規範及督促公務人員在服膺公

職時，應知所惕勵，不得假公濟私並應公正執行職務。應將「內化的倫理自覺」自動付諸實現，俾消極避免抵觸相關法規，積極為民謀取公共利益。

第七節 美國政府倫理局倫理訓練簡介

倫理局的訓練計畫，係由行政計畫處負責，提供聯邦政府行政機關有關倫理訓練之建議，其訓練業務略述如下（鄧志松，他山之石：美國政府倫理局訓練計畫簡介）：

第一項一、巡迴式的課程 (Courses)

美國幅員廣大，幾乎不太可能採定點調訓方式，因此由授課講師巡迴全國各地，藉以節省行政成本。其課程相當務實，例如 2000 年 3 月在洛杉磯的訓練課程有「收受外界禮品」(Gifts from Outside Sources) 及「離職後行為」(Post Employment) 等。課程內容及巡迴日程事先公告週知，公務員得選擇有興趣之課程參加。類似的巡迴課程非常多，部分還有深淺難易之分，主題亦相當廣泛。

第二項二、特定議題研討會 (Seminar)

政府倫理局」經常針對特定議題舉辦不定期的中型研討會。例如 2000 年 2 月 17 日在華盛頓舉行主題為「聯邦法規 278 (SF278)」的討論會，主要是討論關於財產申報牽涉到的法律問題，除講授外，現場並安排律師解決各種疑難雜症。

第三項三、年度會議 (Annual Conference)

每年舉辦一場為期數天的大型討論會，由各部會推荐人選參加，政府倫理局依據機關倫理員額比例分配。討論議題係由各基層單位建議，倫理局彙整並安排合適講員。

以 2003 年為例，討論會於三月一至三月四日舉行，為期四天。其中三月一日為會前會 (pre-conference)，是特別安排開放給各部會倫理辦公室新進之公務人員，使之在其後召開之倫理議題上，有進一步之認識。會議之討論主題，基本上與倫理議題有關，範圍相當廣，例如「財產申報之方式 (alternative financial disclosure)」、「政府人事法規秘訣 (intergovernmental personnel act tips and tricks)」、「約僱員工面臨的挑戰 (contractor personnel in the federal workplace: confronting the challenges)」、「與高層長官改善關係之六個步驟 (six steps to a better relationship with your senior staff)」、「訓練改革－除舊佈新 (training innovations: out with the old in with the new)」、「關於聯諮詢委員之倫理管理工具 (Ethics management tools for your federal advisory committees)」、「利

益衝突實務 (pragmatic approach to conflict of interest training)」、「違反倫理準則處理之相關人事作業 (taking personnel action for violation of ethics rules after declination of prosecution)」、「倫理計畫之簡化 (streamlining your ethics program)」、「執業者的倫理議題 (ethics issues for the general practitioner)」、「檢核長與倫理局辦公室之協調機制 (ig/ethics official coordination)」、「如何避免違反政治活動法 (how to avoid violating the hatch act)」等，反映相關倫理課程的務實導向。

第四項四、各機關「倫理辦公室」的「行政倫理官 (Designated Agency Ethics Official, DAEO)」

聯邦政府倫理局不負責各部會員工平常的訓練工作，機關首長才是。基本上，各部會均有「倫理辦公室」的設置，負責員工日常的教育宣導工作。機關首長任命之「行政倫理官」配合政府倫理局推動業務，政府倫理局工作的重點在政策制定、監督與支援。

第五項五、自我學習機制

政府倫理局與各機關倫理辦公室均設有網頁，裡面包括詳細的法規解釋、常見問題解答、最新訓練計畫、最新消息等，從網路上即可獲得最新而完整的資訊。除此而外，政府倫理局出版各種圖書、手冊、簡介、錄音帶、光碟、軟體、網路課程等一應俱全，請參考網站 <http://www.usoge.gov/home.html>。

第八節 美國公職人員財產申報制度簡介

美國聯邦政府的財產申報制度是要預防公職人員犯罪，經由財產申報，提供必要資訊，以利相關人員（含社會大眾）查核與監督。同時，藉由財產之申報過程，公職人員更能體會任何參與公職之活動須經得起檢驗，以避免涉及利益衝突。此一制度設計目的是爲了要增進社會大眾對政府公正廉潔的信任。

一、財產申報對象

凡是由總統政治任命或其候選人、民選人員、相當一般俸級第十六職等以上高階公務員、高階軍職人員、法官、郵政人員及處理機密或制定政策之政府雇員、政府倫理局局長及各機關「倫理辦公室」行政倫理官等均須申報。另申報人配偶或「未成年子女（指未滿 21 歲、未婚並與其共同生活的子女和繼子女）」之財產亦需申報。申報人需就本人財產來源，提出充分且完整的申報說明。

例外不必申報情況，亦由法律明確規範。例如政府倫理局局長得根據

法律的特殊規定，免除一年內雇用未達 130 天政府人員的申報義務。

二、財產應申報事項

包括任何現職薪俸以外的各類所得、前一年內各項價值超過 200 美元之演講、撰書稿或出席費等。

(一) 非投資性收入

申報人任何來自美國政府之外、超過一百美元的非投資性收入的來源和數額，包括各種名義的費用、傭金、為他人服務所得的各種補償、年金等均須申報。但配偶或未成年子女超過一千美元的非投資性收入，只須申報來源，不必申報數額。

(二) 投資性收入

申報人及其配偶與未成年子女取得的超過一百美元的任何投資性收入，必須申報，例如財產投資、房租、知識產權、利息、紅利、年金、信託等。此外，申報人及其配偶或未成年子女在商業、貿易、投資或其他市價超過一千美元的動產和不動產，亦須申報。

(三) 買賣交易

過去一年不動產、股票、債券期貨、或其他證券市價超過一千美元的交易數額與日期。

(四) 餽贈

申報人及其配偶與未成年子女收受之禮品。行政官員收受禮物，每次禮品不得超過市價 20 美元，一年內從同一位送禮者處接受的禮品總值不得超過 50 美元。

例外，非屬於禮品的有以下幾種：親戚贈品；遺產；適當的榮譽表徵物品；由政府或派遣旅居國外，由外國政府提供的生活必需品；過去一年累計未達 250 美元的生活必需品；純屬配偶或未成年子女個人相關之禮品；在前私人企業服務期間之相關禮品等。

(五) 債務

申報人及配偶所欠超過一萬美元的債務。唯下列幾種情形免除申報之義務：以申報人住所所作之抵押；以申報人的汽車、家俱或用具作擔保，購置未達擔保物價值的物品；配偶與未成年子女個人所欠與申報人之經濟利益毫無關聯的債務。

(六) 其他

過去兩年內，申報人取得超過五千美元勞務費所提供的勞務或服務。申報人必須報告與下列事項有關的任何協定：與將來的雇傭有關；與在政府服務期間的請假有關；與過去的雇主繼續支付的報酬有關；涉及繼續參加由過去雇主支援的福利專案。

三、 申報日期

經總統提請參院同意任命之人選，應於白宮正式宣告該項提名後五日內提出申報；各政黨提名之總統、副總統或國會議員候選人應於提名時申報。

其他公職人員申報方式為定期申報，應於每年五月十五日前完成申報；離職人員應於離職後三十日內，就前次申報後至離職生效日之間的財產提出申報。

四、 未按規定申報之罰則

明知故意未申報或未正確申報者，可處五千美元以上，一萬美元以下之罰款、得併處五年以下有期徒刑；違反規定者，得另採適當之人事處分。

五、 申報資料保存期限：

一般公職人員申報資料保存期限為六年，但總統提名、未獲參院同意之提名人選或未當選之候選人，其所提申報資料應於一年後銷毀；國會議員於不再任職的一年後予以銷燬。

六、 如何辦理財產申報

公職人員向其所在機關之「倫理辦公室」辦理申報，但由總統提名的公職候選人則向「總統顧問辦公室」辦理申報。行政機關「倫理辦公室」負責各類財產申報審核，若發現問題應即通知申報人並協助其正確辦理申報。一般來說，「倫理辦公室」與各類申報財產之公職人員係基於協助而非對抗立場辦理申報事宜。

七、 財產申報表之公佈及其限制

各部會倫理辦公室於收到申報義務人財產申報表後 15 天內，應提供社會大眾查閱。但經總統提請參院同意任命之候選人，其財產申報表由政府倫理局負責。

任何人得向有關單位書面申請審查政府官員的財產申報表。爲了防止濫用政府官員的財產申報表，法律明文規定，任何人出於不法之惡意取得或審查政府官員的財產申報表，並以商業、政治、慈善、確立他人的銀行信用等級或其他之手段，向申報人藉機勒索者均屬非法。

第九節 美國現職政府公職人員兼職規定

美國刑事法律規定，禁止任何現職公務人員爲其公務活動接受他人給予的工資、餽贈或其他額外收入，違者處兩年以下有期徒刑，得併處一萬美元以下之罰金。

此外，對公務人員和其前私人雇主之間的關係，有著相當嚴謹的限制。此一規範的目的在防止外部人員透過其他額外給付，誘使該公務人員作出不利於公益之處分。

然而，此並非絕對禁止公務人員取得一切額外收入。公務人員仍得從事某些活動以取得額外之工資，如任教、講演和寫作。但有兩項限制：一、不得使用政府尚未公諸於眾的訊息。二、額外收入必須限制在年薪 15% 以內。公務人員的額外收入問題，絕大多數與其過去的私人雇主有關，例如：

- 一、前雇主付給的勞務費，不受額外收入不得超過年薪 15% 的限制。例如，律師可以收受合夥人尚未付給的勞務費；作家可以收取版稅。
- 二、前雇主付給的解雇費，唯解雇費必須在一定期限內給付完畢，並應通報政府倫理局。
- 三、繼續參加前雇主雇員的福利專案。如養老金、退休金、生命、健康、意外事故的保險等。唯福利專案若需持續繳費，比如健康保險，此時公務人員應一併交付需由雇主負擔之費用。

公務人員考量與前雇主之間關係時，需遵循兩項基本原則：第一、不得使用公權力為前雇主提供特殊利益；第二、前雇主不得試圖保護公務人員免除任何因擔任政府公職所受之損失。

第十節 美國公職人員離職後之工作限制

聯邦政府公職人員（含國會議員、法官）不論其職務高低，離職後的工作均受到相當限制，限制方式並非禁止其離職後不得從事任何工作，而是禁止其從事特定活動，特別是指「遊說活動」。

按公職人員於任職期間，既可接觸大量政府資訊且與其他公職人員建立良好互動關係，若其離職後從事私人企業，當可利用掌握的資訊和個人人際關係為其往後服務之私人企業謀取特殊利益，或將無可避免損及公益。為了防止這種情情發生，聯邦法律針對離職公務人員的行為的大致規範情形如下：

- 一、公職人員離職後再任私人企業的限制範圍相當寬廣，這些限制不僅規範於法律中，部份且載明於特定政府機構的行政規則中。
- 二、公職人員在離職後所受工作限制是不能從事某些特定活動，但並非限制不能在任公職期間曾接觸之企業或其他組織中任職。
- 三、離職後活動限制的規範是概括性的，相關法律並未明確列舉。離職人員若不能確定某項活動的適法性，應在行動前提請離職前任職之政府機關決定。

四、離職公務人員不得代理他人處理其離職前曾參與之實質性利益的事務。此項限制是為確保離職人員於離職前、後對該等事務積極從事一貫立場之維持。

為了確保離職人員遵循離職後活動之限制規定，聯邦政府機關可能要求離職人員提交其離職後活動報告。一旦發現違反相關兼職規定，該機關應向政府倫理局和司法部刑事庭舉發，同時展開行政調查。調查結果如確實違反相關規定，該機關得以適當之紀律處分，包括禁止該等人員於五年內與機關進行任何代理之活動等。

另外，聯邦政府於許多重要部會設有立場超然之「檢核長」，負責監督、評估機關運作效率和違法濫權、浪費等工作。若該等檢核長離職後另在私人企業任職，也不得代表他人就特定事項（例如調查、申請、判決、研訂法令、契約、爭議、求償、指控、逮捕或司法程序等案件）蓄意與現職公務人員或法官接觸並企圖影響其決定。否則，經查證屬實者，處五年以下有期徒刑得併科五萬美元以下之罰金。

總統、副總統或機關首長任命之政務官，也受到以下的限制：第一、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。第二、離職前在總統府任職者，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。第三、終身不得為外國政府或政黨工作。第四、離職前職務若係負責貿易談判，在離職後五年內，不得代表、協助或建議外國政府、外國政黨或外國企業，影響任何現職公務人員之決定。

國會部門人員離職後的限制，依議員、院長、兩黨領袖、議員私人助理、委員會助理及其他國會所屬機關公務人員之身份區分。如離職國會議員在一年內，不得就國會職權事項，企圖與現職國會議員或各機關公務人員接觸並影響其決定。國會所屬機關之離職公務人員在一年內，不得就國會職權事項，企圖與原服務機關之公務人員接觸並影響其決定。

第十一節 外國政府贈與禮物與勳章之規範

總統與副總統、公務、郵政或軍職人員、國會議員、契約雇用之專家或顧問和前述各類人員之配偶及其扶養親屬等，不得要求或接受外國政府贈送之禮物或勳章。但象徵禮儀性之禮物或紀念品且其市價低於一百美元者除外。

司法部對明知故意違反上述規定之公務人員，得向當地法院提起民事追訴，法院並得處以等同禮物價值外加五千美元之罰金。

第十二節 貪污收受賄賂規範

美國聯邦政府於第 18 編刑法中規範許多禁止貪污瀆職之行為，諸如：要求、期約或收受賄賂、非法贈禮，要求、期約或收受提供政府服務之費用，離職後之利益衝突，就政府事務為虛偽之陳述，隱匿、銷毀或竄改公文書，妨礙文官考選，要求或收受有價事物、出售公職（賣官），圖謀不利政府，私吞政府金錢或財務等。

第十三節 美國利益衝突迴避制度簡介

「政府官員服務應以公眾利益為依歸，不得藉機濫權圖謀本身或其利害關係人之私利」為利益衝突迴避之主要原則，如遭破壞，官吏貪汙腐敗油然而生。

為了維護這一原則，美國聯邦政府除了以「財產申報制度」監督、約束政府官員外，並以法律明文規定「公務人員知有利益衝突者，應即自行迴避」。此外，聯邦政府為降低利益衝突發生之機會，業採取法律規範（如利益衝突法、政府倫理法或倫理改革法）並輔之倫理守則（如總統命令或政府倫理局行政執行命令）。

同時，參眾兩院亦自行訂定「議員服務行為倫理手冊」，以規範國會議員的服務倫理和利益迴避行為。依據「政府倫理法」規範的利益衝突迴避行為主要包括禁止貪污收賄、工作外兼職活動、財產申報、離職後工作限制等。

基本上，美國「利益衝突迴避法」為刑法規範，其基本原則意涵為「任何政府官員或雇員都不得蓄意參與與自己有財產利益相關的特別事項。違者，處兩年以下有期徒刑得併科一萬美元以下罰金」（美國法典第 18 篇第 208 節）。此一規範不僅適用於政府官員，且擴及其配偶、未成年子女與經濟合夥人利益的行為。

利益衝突情事的出現，通常是政府官員腐敗的前奏，也經常是公眾不信任政府官員清廉的主要原因。事實上，只要政府官員處理之事務使社會大眾普遍認為為有利益衝突，那麼，即使他本人相信，這在法律上並不違反利益衝突迴避法，在美國，政府倫理局也會建議該官員應該明智地避免參與此一事務。

此外，在各政府部門組織法中，也規定了各該部門對利益衝突的特殊限制。各該部門行政倫理官在審查財產申報表時，通常會把相關規定週知新進人員。例如，參議院國防委員會認為在國防部任職的官員，只要擁有與該部年生意往來一萬美金以上公司的股票，就有潛在的利益衝突。

發生利益衝突的可能性很多，但是絕大多數實質性的利益衝突都集中在以下四種情況：第一、政府官員與其過去私人雇主間持續性的利益接觸；

第二、政府官員在其職掌事務潛在可能影響的公司中擁有財產和投資利益（包括信託）；第三、政府官員擁有可能會因政府決定而影響其價值的個人資產（包括動產和不動產）；第四、政府官員過去或現在參與法律的、不動產的或其他合夥組織。

在美國，解決潛在利益衝突的措施，通常是在政府倫理局官員建議下，採取適當法律規範效力的方式來完成，計有以下幾種形式：

一、迴避 (Recusals)

迴避就是政府官員以書面形式同意，不參加任何可能碰到利益衝突的特別事務。在迴避書中通常要寫明財產或活動的種類，以明確該官員不參與的事務範圍。迴避只有在「衝突不易發生」的情況下，比較有效。

例如，曾擔任過印第安小部落顧問的人，在擔任印第安事務委員會委員時，就可以保證自己不參與涉及該部落的事務。因為這類事務在該委員會中所占的比重很小，這種迴避不會嚴重削弱該委員會的工作能力。

但是在聯邦通訊委員會中，曾受雇於美國電報電話公司並擁有該公司大量股票的委員，迴避就不是理想的解決辦法。因為該委員會的大量工作都是與電報電話公司有關，迴避將大大弱該委員會履行職責的能力。

二、免除責任書 (Waivers)

當政府官員的利益衝突不致於嚴重到足以影響其職責時，法律允許免除其某些利益衝突迴避的要求。惟其「免除責任」之界限頗為模糊，只能由直屬部會首長，依據具體事實進行准駁之決定。

近年來，「免除責任書」比較不常使用。因為事先確定潛在利益衝突之風險太大，一旦發現不當之權力運用，權責長官將招致政治批評。所以權責長官都十分謹慎，只有在潛在衝突明顯地不嚴重時，才會批准「免除責任書」。

三、資產處理 (Divestiture)

解決因個人擁有資產而產生潛在利益衝突的最有效辦法就是「處分該資產」。隨著資產的消失，潛在的利益衝突就解決了。因為這種辦法將造成個人經濟重大損失，有時甚至是精神層面之痛苦，政府倫理局通常將其視為解決問題之最後手段。

四、合格的不知名信託和多樣性信託 (Qualified blind and diversified trusts)

1979年以來，美國聯邦法律允許政府官員在其任職期間，把資產交給一位合格的不知名信託人管理以保留其大部分財產。

不知名信託的理論是這樣的：如果政府官員不知道自己的財產在何處，就不能蓄意濫權圖謀自己利益。這種方式對於政府官員本身擁有轄管公司的大量資產之狀況，是非常有效的。因為如一旦使用上述「資產處理」的辦法，直接「處分該資產」，將引發市場重大不利之影響。

「不知名信託」人的條件由法律加以詳細規範。簡單說，受託人必須具有以下條件：第一、完全獨立，同時與委託人毫無關係；第二、受託人除報告信託財產收益外，在信託時，不得與委託人聯繫；第三、受託人不得為委託人隱藏任何法律禁止委託人持有之財產；第四、受託人及其使用之信託手段須經「政府倫理局」核准。

另外，須經參議院審核同意任命之政務官，為了利益衝突迴避情事，有時也採用“合格的多樣化”信託方式。這是一種即期、多樣化並由法律明確規範之多種有價證券構織而成的信託。此種方式須經政府倫理局核准。

總之，不管採取哪一樣預防措施，公職人員均須詳實申報財產並嚴格遵守利益衝突迴避之規定，否則，一旦違反，勢將遭受極為嚴重的行政懲處與民事或刑事追訴之制裁。

第十四節 增進社會大眾信任的倫理規範

聯邦政府倫理規範之另一項重要目的是增進社會大眾對政府的信任。計有三類行為，分別是「要求公務人員對國家忠誠之義務」、「限制公務人員的政治活動參與」及「鼓勵舉發弊端行為（whistle-blowing）」，其中「對國家忠誠之義務」為人事範疇，本報告不擬贅言。

一、公務人員參與政治活動之限制

1939年美國聯邦政府通過「海奇法(Hatch Act)」，又稱為「防止有害性的政治活動法」，對一般公務人員參與政治活動採取相當嚴格的限制規定。直到1989年國會修正海奇法，允許各機關一般公務人員（不含軍職人員和國會會計總署人員）可以參與政治活動，但不含下列之政治活動：（黃朝盟、陳坤發，以行政倫理改革推動政府再造，2002）。

- （一）運用職權或影響力企圖干預或影響選舉結果。
- （二）蓄意尋求他人政治捐獻，除非捐獻者是屬同一聯邦工會組織或聯邦公務人員組織內非直接部屬所提供的任何政治捐獻。但捐獻必需是向給該組織所設立的多位候選人政治委員會為之。
- （三）擔任「黨推薦政治職位」的初選或選舉候選人。黨推薦政治職

位是指前次總統大選中獲有總統選舉人團代表選票政黨提名人欲競選的職位。

(四) 故意鼓動或阻卻下列人員參與任何政治活動。亦即該員正向所屬機關申請任何補償、經費、契約、判決、執照或證明文件中，或正因案受所屬機關之查核、調查或起訴中。

同時，遇有下列四種情境時，所有公務人員也仍然完全不得從事政治活動：第一、執行職務中。第二、身處美國政府各機關或其附屬機關辦公大樓內。第三、身著機關制服。第四、正使用美國政府各機關所屬或所租用之車輛時。違反上述規定者，應予免職；但經「功績制度保護委員會(The Merit Systems Protection Board, MSPB)」全數投票決定違反情事尚未達免職程度者，可改為三十天以內停職不支薪之處分。

不過，包括聯邦競選委員會、相關執法和國家情報安全等 14 個機關之非政治性人員，除了需遵守上述禁止規定外，仍然被禁止積極參與政治管理或競選活動。

最後，各州政府或地方政府機關所屬人員（民選機關首長和議員除外），若其主要活動之全部或部分經費係由聯邦政府或任何機關補助，則適用海奇法相關規定。此外，不得直接或間接強迫或建議任何其他公務人員基於政治目的，自其薪俸或任何有價物資中支付、借貸或捐贈支援任何政黨、機關或人員。

二、鼓勵舉發弊端行為

基於政府機關人員最清楚機關之運作是否有弊端，聯邦政府 1978 年通過「文官改革法」將舉發機關弊端行為明訂為「功績原則」之一。然其執行情況一直未盡理想，所以 1989 年國會乃單獨訂定「保護舉發弊端人法 (Whistleblower Protection Act)」。

所謂弊端舉發是指公務人員或社會大眾合理懷疑機關違反任何法規或管理不當，致有浪費公帑、濫用權威、或對公眾健康與安全有具體危害之事實，直接向外界、「特別檢察署 (special counsel)」、機關檢核長或機關首長指定負責處理揭發弊端者所舉發之資訊（黃朝盟、陳坤發，以行政倫理改革推動政府再造，2002）。

聯邦政府「特別檢察署」接獲舉發弊端案件後，若認定該案具有高度可信時，應立即將檢舉資料移交給相關機關首長並要求該首長進行調查。被指控機關須由首長具名向特別檢察署提送調查報告，該署應將報告副知舉發者，舉發人可再提意見，隨後特別檢察署向總統、國會相關委員會及會計總署署長提出最後報告。

若機關未在期限內提交調查報告時，特別檢察署署長仍應提出建議報告，但附註機關未依限提交報告。因舉發弊端而遭致任何人事處分之現職人員或民眾，不論所受之原處分是否為法定訴願事項，均可向特別檢察署署長提出申訴，若署長逾期未向「功績制度保護委員會」提請發布改正命令，則得直接向功績制度保護委員會訴願。

「功績制度保護委員會」若認定訴願人有理，應責斥機關採取改正。訴願人若對功績制度保護委員會之決定不符時，得向「聯邦巡迴法院訴願法庭 (The Court of Appeals for the Federal Circuit, CAFC)」提請司法審查。

第十五節 避免利益衝突的其他行政倫理規範

政府倫理局本於職掌，另外訂定許多一般性行政倫理規範，並運用範例說明所規範的細膩行為，協助行政部門公務人員確保利益迴避。違反一般性規定或機關單行規章者，除依法受罰外，各機關尚得自行予以行政懲處或依據政府倫理局建議予以懲處。

主要的一般性倫理規範包括政府以外來源之禮物、同事間禮物、財務利益衝突、申請自行迴避事項、辦理勤務不公正、尋找其他工作機會、濫用職權、下班時間活動等事項，各機關可自行另訂補充規定（黃朝盟、陳坤發，以行政倫理改革推動政府再造，2002）。

一、政府以外來源或和同事間之禮物

公務人員不得直接或間接向特定人員要求或收受禮物或因其職位接受禮物之贈與。特定人員是指「尋求服務機關核准案件者」、「與服務機關有業務往來者」、「業務受服務機關管制者」、「服務機關執行職務與否對其利益有明顯影響者」或「所屬人員中絕大多數有前四類情況之組織」。不過，可以接受基於私人情誼關係 20 美元以下之禮物。

公務人員不得直接或間接贈禮予機關直屬長官，除非是基於私人情誼關係。另同事贈送禮物亦在規範之列，但有兩類情況例外，一是互贈十美元以下之非現金禮物，二是在個人重要場合表達祝賀或慰問之禮物。

二、財務利益衝突

財務利益衝突有兩類，包括財務利益之迴避與禁止。財務利益之迴避是指依刑法規定，遇有明知本人、配偶、未成年子女、合夥人或曾經任職機構之財務利益，將受影響時，公務人員應行迴避，除非獲准，否則不得親自參與該事項之正式決定。財務利益之禁止則指不得擁有或取得法令禁止的財務利益（如股票等），不過這項禁止通常視個案情

境而定。

三、申請自行迴避

聯邦公務人員自行迴避之事項如下：第一、公務人員明知機關事項之決定與家屬財務利益有關時，除非事先報准，否則應自行迴避。第二、若事件當事人為公務人員任公職前之雇主、前雇主，該公務人員應於任公職起兩年內自行迴避。第三、明知機關某項事件之決定涉及未來將前往任職之私人企業財務利益有關時，除非事先報准，否則應自行迴避。

四、濫用職權

不得濫用職權項目包括：第一、不得使用正式職位謀取自身私利或為任何產品、服務或企業作保或為與親友有業務往來者謀取私利。第二、不得使用未經公開之資訊，從事財務交易或謀取私益。第三、政府財務，未經許可不得使用。第四、忠誠執行職務，不得強迫部屬為其履行私務。

五、下班時間的活動

公務人員下班時間的活動除應遵守刑法規定外，並應遵守政府倫理局所發佈的倫理行為標準。例如：

- (一) 不得從事與其職務相衝突的任何其他工作或活動。
- (二) 不得自私人企業獲取與其職務相關的教學、演講或撰稿等費用。
- (三) 不得使用或允許他人使用其職稱與相關權威從事教學、講演、寫作或促銷任何書籍、課程或從事募款等活動。

第四章 美國檢核長與政府倫理局制度與我國現行廉政制度比較

- 一、機制結構不同：美國檢核長制度係於重要聯邦部門設置檢核長及檢核處，目前計有 28 個總統任命層級及 34 個機關首長任命層級之檢核處，以監督 61 個聯邦政府機構（主要聯邦政府部會 27 個，其中財政部增設一位專責稅務行政的檢核長），專責防止及偵測該聯邦機構之舞弊及濫用職權情事，其地方機關並未設置。

美國政府倫理局為一獨立之聯邦部門，負責指導各級政府機關利益衝突的政策問題及解釋政府倫理法。聯邦各部門及地方機關則設置「倫理辦公室」專門負責審查和處理本機關財產申報或利益衝突等問題並接受政府倫理局之監督。

我國廉政機構將美國檢核長及政府倫理局職權分設於主計、研考、政風及調查四大機構。調查機構並依縣市區域分別設置調查處站，於廉

政機制負責貪瀆查處；各中央及地方機關則設置政風機構負責廉政肅貪、防貪及反貪之運作，並以法務部政風司為最高政風指導機構。

二、機構地位不同：美國檢核長及政府倫理局局長地位超然、獨立行使職權，不受干預。為確保檢核長超然獨立行使職權的地位，由總統任命層級之 28 個重要部會檢核長雖就內控檢核職掌對部會首長負責，但只有總統有權免除其職位，且總統如對任一部會的檢核長免職時，須通知國會；34 個特定機構的檢核長是由機關首長任命，並對各該機構首長負責。這些特定機構的機關首長在免除該機構檢核長時，須通知國會參眾兩院。同時檢核長獨立行使調查職權時，具有司法警察權，無須機關首長之同意，檢核長之地位如同各部會之副部長。

另外政府倫理局局長由總統提請參議院同意後任命，超黨派獨立行使職權，任期五年，與總統任期四年不同，用以避開總統之影響。

我國廉政機構（除主計及研考外）隸屬於法務部，除了調查局處站職司調查工作具有司法警察權外，其他政風機構無司法警察權。

三、機構職掌不同：美國檢核長職權係執行與管理相關施政計畫及作業之查核、調查與經濟、效能之建議、預防及偵測舞弊或濫用職權、提供機關首長及國會有關管理上缺失並改善意見等，具有主計、研考及肅貪、防貪功能，而美國政府倫理局為預防及解決政府人員利益衝突之主要執行機構。反觀我國政風機構專責防貪、肅貪及處理公職人員利益衝突迴避與財產申報業務；有關施政計畫審計及效能管考則分屬主計及研考機構執掌。

四、人力資源不同：美國檢核長制度於重要聯邦部門設置六十一個檢核長辦公室。檢核長負責領導檢核辦公室工作，檢核長辦公室主要設有檢核長顧問、稽核、調查、檢視及計畫評核等部門，全美檢核長辦公室目前約一萬一千名成員。我國廉政制度，除了主計及研考機構外，於 1078 個全國各中央及地方政風機構置政風人員 2599 人（93.3 政風司網站統計資料）負責廉政肅貪及防貪職能；另調查局及各調查處站調查人員約二千餘人負責肅貪工作。

第五章 建議

近來年民眾對政府改革要求日益殷切，政府亦積極推動改造，冀圖提升國家清廉度與競爭力，其目標是要建立負責任且值得人民信賴的民主政府，以促進經濟發展、社會安全及增進全民福祉。因此，建立公務人員行政倫理，積極查辦貪汙瀆職，展現公務人員透明與清廉行政，乃當前施政

刻不容緩之要務。以下謹就個人此次出國考察研習心得，提出淺見與建議如下：

一、成立專責廉政機關「廉政署」強化廉政作為，增進民眾信心

為規劃設置專責廉政機關之「法務部廉政署」，本部於 89 年 6 月 30 日研提「法務部組織法」部分條文修正草案及「法務部廉政署組織條例」草案等二法案，於 89 年 10 月 11 日經行政院第 2703 次會議決議通過，並於 89 年 10 月 21 日函請立法院第四屆立法委員審議，惟 90 年 10 月在立法院黨團協商以優先通過 WTO 相關法案之考量下，決議暫緩審查。嗣因「立法院職權行使法」規定法案隔屆不予續審，爰於 91 年 2 月 19 日將廉政署相關組織法案重行陳報行政院，並於 91 年 3 月 27 日經行政院第 2779 次會議決議通過，函送立法院第五屆立法委員審議，惟歷經三次會期，均無法排入院會議程，迄今尚未完成交付委員會審查程序。

根據 TI 2003 年全球貪污報告指出，台灣在 102 個受調查國家中的清廉印象指數 (Corruption Perceptions Index) 排名第 30 位，清廉印象分數為 5.6 分，僅約首名芬蘭 9.7 分的一半 (TI, 2003: 267)。法務部調查局的統計資料也顯示，民國 91 年間該局移送 787 件政府貪瀆案件，涉案人數有 3889 人，涉案金額有 6 億元。

基於上述不爭之事實，著眼於國家廉政作為之需要與民意導向的觀點及參酌各國廉政機制運轉的成功要素與配合我國政府部門廉政問題業受到高度政治重視之現況，現階段似可仿照美國「檢核長」及「政府倫理局」積極運作促請立法院通過「廉政署」之設立，統籌肅貪及公務人員服務倫理事宜，並於其下分別設置肅貪與防貪專責機構。賦予肅貪機構司法警察權限，專責肅貪及查處工作，而防貪機構專責推動行政倫理、防貪與陽光法案，彼此互相輝映與合作。。

(一) 設置專責肅貪機構負責貪瀆查處工作

囿於現行機制，廉政工作兩大項目「預防與查處」，並無專責機關總其責，政風機構雖負有貪瀆之預防與發掘職能，卻無法遂行調查蒐證，而須移由調查局辦理。因執行機關工作重點不同 (調查局主要職責之一為掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查與保防事項)，致使檢貪瀆工作，無法環環相扣，一氣呵成，進而影響政府廉能形象。

以美國為例，美國檢核長職權係執行與管理相關施政計畫及作業之查核、調查與經濟、效能之建議、預防及偵測舞弊或濫用職權、提供機關首長及國會有關管理上缺失並改善意見等，具有主計、

研考及肅貪、防貪功能，同時檢核長獨立行使調查職權時，具有司法警察權。

近年來社會民意亦屢有成立專責肅貪機構之建議，為落實政府施政的首要目標，經就民意對掃除黑金、檢肅貪瀆的殷切期盼之考量，實有成立「廉政署」之必要，藉以統籌肅貪及公務人員服務倫理事宜，並於其下設置肅貪專責機構，賦予司法警察權限，專責肅貪及查處工作。

(二) 設置專責防貪機構推動行政倫理、防貪與陽光法案

設置一個專責的行政倫理主管機構，負責「公務人員服務倫理法」之法制、協調執行和教育工作，在相當程度上可避免其他機構的不當干預。

以美國為例，為統整各機關行政倫理的推展及建立完整的行政倫理體制，業已設置「政府倫理局」來整合推動與指導。在重建民眾信心為首要的當前，我國應設置一個專責防貪機構推動行政倫理工作之新機構，有效建制行政倫理的落實統合機制。

各機關政風單位仍延續現行作法，由該防貪機構依業務需要機動調派置各中央及地方機關，配合推動教育和執法工作。該防貪機構應定期製作各種宣導教材與相關案例，要求在公務人員職前訓練或考試及格實務訓練中列入課程，或是要求公務人員每年必須接受二小時以上的相關教育訓練並列入終身學習認證之範圍。

二、制定行政倫理之相關規範「公務人員服務倫理法」

世界上各民主國家已設計相關民主運作機制，例如定期選舉執政黨、立法權監督行政權及媒體自由保障權等，期能減少公共資源的濫權和不當管理，不過建立一套公共服務所需的倫理規範是絕對不可或缺的。政府存在的目的，在於踐行公共利益，促進經濟發展、社會安全及增進全民福祉。基於民主價值，政府自然有被課責的義務。然而，單從近幾年來，國內各種弊案的層出不窮，諸如喧騰已久的拉法葉艦軍購弊案，以及少數幾位地方縣市首長、機關主管被檢察機關起訴等，在在使社會大眾對於政治人物以及公務人員的操守行為失去信心。

一個民主國家中，如果從政者及公務人員的誠信與清廉操守受到質疑，其政治合法性將蕩然無存，這樣的政府也絕無法正常運作。因此，當前的政府再造除應追求提升行政效率外，更必須強化公務人員的道德品質，才可能真正提升政府的效能。

國內有關公務人員行政倫理之相關規範，並未有一基礎統合的根本法規，而是散見於公務員服務法、公務人員基準法(草案)、行政程序法、

公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政府採購法及若干行政規則（如行政院頒端正政風行動方案、行政院禁止所屬公務人員贈受財務及接受招待辦法等法令）中。單一法規中均僅有部份規定，且全部規範仍未臻周全，為使公務人員瞭解執行公務應有之權利與義務，知所進退，激發榮譽心，培養守法、守紀觀念，實有訂定統一「服務倫理準則」之必要。

「公務人員服務倫理法」規範之事項應儘量廣泛，特別是包括各種型態的利益迴避、離職後工作之限制行為、下班後政治活動參與、贈禮收受等，並應明訂各項重大的服務不當行為，直接予以具體規定免職的事項或由施行細則規定之。原則上，「公務人員服務倫理法」之研訂，應以「立法禁止」途徑為主要的設計並輔以「倫理守則」。除了立法委員另適用單行法外，「公務人員服務倫理法」規範的適用對象，應包括其他政府部門（含公營企業）所有公職人員，同時也應該包括主要經費來自政府捐助的財團法人以及行政法人。

同時，「公務人員服務倫理法」規範之構成免職該項的不當服務倫理行為，除了參酌現行考績法專案考績兩大過免職的規定事項外，可包括貪污、嚴重利益衝突、性騷擾、工作績效不佳等。

又「公務人員服務倫理法」除了規定免職處分外，應該包括其他懲罰性工具，如減俸、降等、記過、申誡…等多樣性的人事決定。但是，免職以外之人事決定均不得視為行政處分。

再者，「公務人員服務倫理法」中應明訂，主管人員或機關首長發現員工有違反該法規定時，應循機關的人事決定程序，進行免職或其他處分之處理，機關的人事決定程序應有書面通知和當事人答辯的機制。監察院亦可依職權調查或經舉發調查公務人員是否違反「公務人員服務倫理法」，再向司法院公務人員懲戒委員會提出懲戒案。

三、修訂「立法委員行為法」，並制訂施行細則

美國參眾兩院為實踐自我約束之機制，業自行訂定「國會議員服務行為倫理手冊」，以規範國會議員的服務倫理和利益迴避行為。基於國內政治現況，似宜參考美國國會作法，修訂「立法委員行為法」並特別強調利益衝突迴避的規範。同時，除了依賴立法院內部紀律自行監督外，可以考慮立法交由公益性團體負責調查、監督和公開報告違反利益衝突的行為。

第二節四、統合倫理相關訓練

就臺灣現況而言，公務人員倫理訓練工作應由「專責防貪機構」統合並與原有各訓練機構的訓練機制相結合，透過考試院與行政院的積極

協調與溝通，「專責防貪機構」應主動與考試院文官培訓所及行政院人事行政局相互合作，利用其資源與經驗，統合倫理訓練。又倫理訓練要從實務出發，解決現實問題。訓練的主題應切合實際需要，其方式、途徑必須彈性、靈活並針對需求。(鄧志松，他山之石：美國政府倫理局訓練計畫簡介)

五、修訂政治捐獻制度，減少利益團體對政府施政運作之影響

依國外體制經驗，利益團體和財團鉅額捐款對政府運作有一定之影響，若未加以規範，將對一國之廉政作為造成極為不利之後果。以美國為例，由於美國的公費補助制度與選舉花費限制的規範，使得「金錢因素」對於總統大選的影響力受到某種程度的控制。但即使如此，歷任美國總統大選，仍難免發生政治捐獻的相關輿論案例。

目前我國對於政黨的一般政治活動，除選舉外，形式上並無經費補助。政黨的主要經費收入，未來若排除其投資或經營以營利為目的的事業，勢必將來自於黨員繳交的黨費，或個人及團體的政治獻金。為避免藉政治捐獻影響或操縱政治意思的形成，對於政治捐獻應設有限制，除了金額的限制以外，來源的限制也是重點。未來重新建構政黨的財務來源，其重點應在於政治獻金如何規範。

惟「政黨法」為政黨制度規範的母法，其中對於政黨或候選人政治獻金的立法原則應有基本的宣示，例如一定金額以上的政治獻金受贈者應公布其來源，以及未據實公布的效果等。

六、發揮專業學術團體或媒體輿論監督力量

美國公共行政學會(ASPA)建構了所屬會員公共服務之倫理規範，有效地促發公務人員的倫理自覺，以專業主義精神，增進大眾對公共服務倫理原則的覺醒。因此，我國相關的專業學術團體，建議仿效美國作法，積極走入公務人員社群，以期對公務人員及社會發生正面影響。有效作法是由各政風機構邀請專家學者及記者群就廉政議題，尤其是當下之廉政案例，諸如拉法葉艦軍購弊案等舉辦座談或討論會，以有效激勵政務官或公務人員之自覺，激發社會大眾反貪意識。

七、訂定「政風人員職權行使法」

本司為強化政風查處功能，相繼於各主管政風機構成立「查處機動小組」並於本部成立「政風特蒐組」，其目的無非要打擊黑金犯罪，並藉之產生嚇阻功效。然而相關查處機制如公共場所跟監、跟拍的適法性，雖無觸法之虞，惟單以政風組織條例為依憑，政風職權似嫌不足。為促使政風人員達成肅貪與防貪功能之設置目的，發揮其應有之職能，以長久

計，建議應訂定「政風人員職權行使法」，以彰顯政風人員預防、發掘及處理貪瀆不法的查處職權。

第六章 結論

臺灣社會黑金氾濫，嚴重衝擊社會治安、經濟及民主法治的發展，影響政府威信至鉅。歷年來許多國際評等機構對我國競爭力提出的數據指出，政府效率的低落及黑金氾濫是影響我國清廉度及競爭力的主要因素之一。臺灣目前雖然有貪汙治罪條例、刑法、公務員服務法、財產申報法和利益衝突迴避法等法律架構引導行政倫理，與及相關主計、研考、政風及調查四大機構之於肅貪、防貪與財務、績效稽核之分工機制，但是對照美國設置檢核長及政府倫理局機制之廉政作為，顯然不夠完整。

主要原因在於現行機制，廉政工作兩大項目「預防與查處」，並無專責機關總其責。政風機構雖負有貪瀆之預防與發掘職能，卻無法遂行調查蒐證，而須移由調查局辦理。因執行機關工作重點不同（調查局主要職責之一為掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查與保防事項），致使檢貪瀆工作，無法環環相扣，一氣呵成，進而影響政府廉能形象。因此成立「廉政署」統籌辦理「預防與查處」，落實政府掃除黑金、檢肅貪瀆之首要政務，以提升國家清廉度與競爭力，實為當務之急。

又國內有關公務人員行政倫理之相關規範散見於公務員服務法、公務人員基準法（草案）、行政程序法、公職人員財產申報法、公職人員利益衝突迴避法、政府採購法及若干行政規則（如行政院頒端正政風行動方案、行政院禁止所屬公務人員贈受財務及接受招待辦法等法令）中，並未有一基礎統合的根本法規。為使公務人員瞭解執行公務應有之權利與義務，知所進退，激發榮譽心，培養守法、守紀觀念，實有訂定統一「服務倫理準則」之必要。

參考文獻：

- 一、許哲源，「美國檢核長制度簡介」，審計季刊第二十三卷第一期。
- 二、何志欽、李顯峰，「美國政府內控及督察制度之研究」，2003。
- 三、施能傑，「建立公共服務倫理規範—以 OECD 的標竿經驗」。
- 四、鄧志松，「他山之石：美國政府倫理局訓練計畫簡介」。
- 五、美國國會議員 Jim Cooper，「改善政府審計職責法案」。
- 六、韋漢樑，「我國是否參採美國制度，設置稽核長（Inspector General，IG）」。
- 七、楊石金，「設置稽核長制度對政風體系之影響」。

八、行政院研究發展考核委員會，「我國是否設置稽核長制度分析報告」，92年3月3日。

九、陳書樂，「我國政風組織功能與人員角色之研究」，2002。

十、黃朝盟，陳坤發，「以行政倫理改革推動政府再造」，2002。

考察建議：

一、成立專責廉政機關「廉政署」強化廉政作為，增進民眾信心

二、制定行政倫理之相關規範「公務人員服務倫理法」

三、修訂「立法委員行為法」，並制訂施行細則

第三節 四、統合倫理訓練

五、修訂政治捐獻制度，減少利益團體對政府運作之影響

六、發揮專業學術團體或媒體輿論監督力量

七、訂定「政風人員職權行使法」