

中央廉政委員會第 20 次委員會議紀錄

時間：107 年 3 月 12 日（星期一）下午 2 時

地點：行政院第一會議室

主席：賴院長清德

紀錄：法務部廉政署黃宥寧

出（列）席人員：

羅委員秉成、邱委員兼執行長太三（陳次長明堂代）、葉委員俊榮（林參事國演代）、吳委員釗燮（吳次長志中代）、嚴委員德發、許委員虞哲（莊次長翠雲代）、潘委員文忠（劉處長廣基代）、沈委員榮津（王次長美花代）、賀陳委員旦（王次長國材代）、施委員能傑（懷副人事長敘代）、陳委員美伶（古參事步鋼代）、吳委員澤成、顧委員立雄（黃副主任委員天牧代）、詹委員婷怡（蕭主任秘書祈宏代）、何委員飛鵬、陳委員惠馨、楊委員永年、丁委員菱娟、徐政務委員兼發言人國勇、朱主計長澤民（蔡副主計長鴻坤代）、嚴處長哲苓（翁參議玉麟代）、陳處長盈蓉（吳副處長政昌代）、高處長遵、劉主任委員文仕（陳參事明月代）、譚處長宗保、蔡局長清祥、朱署長家崎

壹、主席致詞：

各位委員大家好，感謝外聘委員及本院相關部會首長親自出席本次委員會議。對執政團隊而言，中央廉政委員會之運作非常重要，我們除應達成符合人民要求之清廉水準，也應致力使公共工程品質及期程均更符合標準。希望相關部會確實執行今日中央廉政委員會討論之各項決議，謝謝大家。

貳、報告事項：

一、國家發展委員會提「歷次會議主席指示事項辦理情形」報告：

決定：

- (一) 准予備查。
- (二) 有關繼續追蹤 1 案，請相關單位於下次委員會議提出報告；另楊委員針對企業防貪部分所提建議，請法務部及法務部調查局（以下簡稱調查局）檢視現行運作情況，適時於本委員會議提出說明。

二、法務部提「當前廉政情勢及分析」報告：

決定：

- (一) 准予備查。
- (二) 依國際透明組織公布 2017 年清廉印象指數，我國較 2016 年進步 2 名，為近 10 年來最佳成績，代表我國努力已獲國際社會肯定。
- (三) 本人於上次委員會議，已就廉政機關定位與業務執行，提示應增列「愛護、防護與保護」三工作面向，請各單位務必持續檢討因制度應用、行政管理不當及福利措施瑕疵所形成之不法行為。法務部已提出將圖利罪由肅貪一般性工作，移至防貪任務範圍，並推動「財產申報零裁罰」，協助申報義務人按時正確申報，以保護大多數良善公務人員，凡此皆由源頭解決現行弊端，令公務員感受廉政單位關懷與服務，相信有助各項廉政工作推展，大家應繼續共同努力。
- (四) 有關村（里）長領取相關費用部分，若屬楊委員永年所指核銷制度之陷阱，得透過彈性處理加以解決，請本院主計總處由制度面協助檢視現行機制。法務部廉政署（以下簡稱廉政署）亦可透過各地方政府政風單位進行必要法治教育，避免相關違法案件發生。

(五) 有關議員虛報人頭申請核銷助理費案件，應從聘用面檢視事前有無預防規定得以控管、聘用後是否需查核助理實際工作狀況等加以防制，請廉政署、內政部及本院主計總處等相關機關研議，透過制度面避免議員違犯類此型態案件。針對楊委員所提建議，請依羅政務委員秉成及陳政務次長明堂意見，先就違法案例進行分析，嘗試建立可供遵循之標準作業程序(SOP)，由源頭加強防制，避免是類犯罪發生。另請內政部依陳政務次長建議，於議員宣誓就職前，擇頒發當選證書或其他適當場合，併同執行法治教育；至內政部所提利用正、副議長聯誼會時機進行宣導，請再評估其實益。

三、本院公共工程委員會提「工程採購採最有利標執行情形之檢討」報告：

決定：

- (一) 准予備查。
- (二) 近 5 年巨額工程採購最有利標件數比率，已由 102 年之 10% 上升至 106 年之 50%，顯示政府已積極推動最有利標，希望各機關持續努力，以利政府與優良企業共同提升公共建設品質，共創雙贏。
- (三) 無論採最低標或最有利標方式，皆符合「政府採購法」規範，機關應該靈活運用採購策略，因案制宜選擇合宜決標方式。
- (四) 本院公共工程委員會辦理採購管理等作業，請參考楊委員意見辦理。另各機關於辦理規劃、設計、發包、施工、履約及營運各階段，均應將全生命週期概念納入考量，發揮最佳採購效益，並兼顧價格、品質效益，持續推升公共建設執行成效。

參、討論事項：

法務部提「中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告」：

決議：

- (一) 照案通過。
- (二) 為使國內反貪腐政策與國際接軌，我國自105年將聯合國反貪腐公約國內法後，僅用1年多準備時間即將於今(107)年8月提出首次國家報告，向國內外說明我國落實聯合國反貪腐公約執行情形。此為各院（部、會）同心協力進行全面盤點，具體檢討反貪腐工作之執行成果，亦為我國推動反貪腐工作之重要里程碑。感謝各位廉政委員指教、羅政務委員督導與法務部及相關部會共同努力。至相關機關同仁之付出，俟國際及社會大眾給予正面回應後再行敘獎。
- (三) 為回應國人對於廉能政治之殷切期望，新政府上任後已採行諸多積極作為，如法制方面，去(106)年修正施行「洗錢防制法」，健全我國洗錢防制體質，並修正「公司法」、提出「財團法人法」及「國際刑事司法互助法」草案函送立法院審議，有助建立透明化公司治理，使財團法人之運作與法制環境更加合理，且強化國際司法互助；行政方面，亦在水利、食安等面向建立廉政跨域治理平臺，確保公務員勇於任事、廠商專心施工，進而提升公共建設執行效能，確保食安管理公正執行，以落實維護國民健康。
- (四) 感謝各位委員所提供寶貴意見，請相關機關針對委員意見充實本報告內容，本報告公布後將接受各界檢視與監督，請各機關持續積極推動及落實相關廉政作為，期於今年8月國際審查，向國際社會展現我國致力反貪腐工作之能力及決心。

肆、臨時動議：（無）

伍、散會。（下午4時）

委員發言摘要

報告案一、國家發展委員會提「歷次會議主席指示事項辦理情形」報告：

楊委員永年：

- (一) 院長於上次會議提出「愛護、防護與保護」公務員之重要政策方向，避免貪瀆案件再度發生及創造乾淨公務環境；其實，落實「廉政細工」即為「愛護、防護與保護」公務員最佳方法，因此內政部警政署辦理重大貪瀆個案，提出反貪、防貪策進作為時，建議融入「廉政細工」精神，避免是類案件重複發生，此即「愛護、防護與保護」警察人員。
- (二) 有關企業賄賂部分，目前發生之重大個案多為企業內部收取回扣。考量國外各大型企業均有建立相關防弊機制，建議調查局協助企業發展防貪機制，設立專人或專責單位。賄賂不僅涉及法令研修問題，亦可同時以政策、策略、行政管理等手段，協助企業建立防貪機制。

調查局蔡局長清祥：

有關楊委員建議應協助企業設置防貪機制部分，調查局設有企業肅貪科，專責宣導並協助民間大型企業建立防貪機制。另楊委員提及現行法令缺漏部分，目前私部門收賄僅能以刑法背信罪處罰，無法以「貪污治罪條例」論處，然而刑法背信罪構成要件之一，為「足生損害於公司」，企業內部高級經理人收取回扣，有時為得標廠商自願降低利潤所給予者，並無影響公司收益，爰實務上無法成立刑法背信罪，此部分有賴修法方能改善。以上簡單說明，調查局將於下次委員會議提出專題報告。

法務部陳政務次長明堂：

楊委員所提落實「廉政細工」部分，廉政署將朝此方向繼續執行，內政部警政署亦將配合辦理。關於企業貪污行為是否亦適用「貪污治罪條例」部分，考量企業貪污行為內涵與公部門有別，如餐廳收取小費是否屬職務上收受賄賂？實際上係屬習慣或禮貌，法務部將請調查局研究，檢察司亦將朝人性化方向處理。

報告案二、法務部提「當前廉政情勢及分析」報告：

楊委員永年：

- (一) 部分政府經費發放係提供當事人彈性運用，惟現行制度因未考量彈性運用空間存有制度陷阱，致使當事人涉犯貪瀆罪嫌，如民意代表詐領助理補助費用及村（里）長文康活動費用爭議。是類議題除為內政部業管範圍，亦涉及主計單位核銷作業及廉政監督機制，爰建請內政部、行政院主計總處與廉政署共同組成專案小組，建立合理、彈性核銷等改善機制，積極研討改進，否則無法從根源解決。
- (二) 感謝報告單位整理重大貪瀆個案與提出策進建議，由此可見廉政署及所屬政風機構已針對該等個案進行檢討改善。惟後續策進作為應由發生問題機關加強執行，並透過「廉政細工」方式強化防貪作為，請廉政署督促發生問題機關之政風單位，邀請相關人員規劃、執行「廉政細工」，透過「廉政細工」方式進行教育訓練及強化防貪機制。

陳委員惠馨：

民意代表助理費及村（里）長文康活動經費爭議兩者性質不同。村（里）長以代理人參加活動領取費用，係屬核銷問題；但議員以人頭申請助理費用，係屬不誠實行為，與核銷機制無關，為廉政機制應防制者。

丁委員菱娟：

有關議員詐領助理費案件，數量多達百件，顯示係屬重要問題，若為政策面存有缺漏，讓人有機可乘，就須思考重新設計防堵機制。另此類問題可能係涉案人認知與價值觀問題，須從教育訓練著手。政府內部固然存有諸多教育訓練機制，但過於古板、行禮如儀，無法讓受訓學員產生興趣，因此建議未來可採較具創意作法，如於頒發議員證書前進行法治教育訓練，將法規條文融合實際案例，製作成影片並設計問卷，受訓人員看完影片後進行意見交流座談及填寫問卷，以瞭解其訓練成效。議員於當選前，相信其心態較願接受相關教育訓練，至少政府事前確實提醒，未來如仍知法犯法則難辭其咎。

行政院主計總處蔡副主計長鴻坤：

主計單位辦理核銷作業，係根據業務單位所列核銷條件，審核證明資料。為因應各部會要求簡化核銷條件，故目前作業儘量不宜過度繁瑣。如每案均由主計單位負責查核資料真實性，將大幅影響核銷撥款速度，造成作業不便。此部分如何取得平衡，本總處將與內政部及內政部警政署再行研商。

內政部林參事國演：

- (一) 有關民意代表詐領助理費問題，應由案例進行態樣分析，再透過本部年度正副議長聯誼會或民政局處長座談會，讓民意代表及其助理瞭解相關案例及法院判決，強化對知法著手。
- (二) 本部自上次委員會議後，已積極於正副議長聯誼會、各地方民政局處長聯誼會宣導，並請各民政局處長配合主計及廉政單位共同配合執行。
- (三) 針對楊委員建議各地方政府結合民政、主計及廉政等單位成立專案小組，加強宣導及稽查部分，將帶回由

本部民政司研究。

廉政署朱署長家崎：

- (一) 關於民意代表助理費涉及核銷彈性不足問題，起因於制度面設計與實際執行結果存有落差，並非透過宣導或稽查即足以根除；另相較一般公務機關聘用人員，均受「公職人員利益衝突迴避法」規範，避免任用親屬，然民意代表選民服務有其特殊性，與民意代表越親近之親屬，越容易取得信任，服務亦越容易發揮作用，故實務上難以一般規範一致處理，該等案件應屬前端制度產生問題，故應從前端切入研究解決。
- (二) 村（里）長因表現良好，上級機關提供文康活動經費補助，屬於福利性質，若村（里）長臨時因故無法參加，改由其家人代為出席及簽名，即產生偽造文書與詐領等問題，如能調整制度，允許村（里）長授權他人代為參加，即可解決此類問題。爰建請依楊委員建議，由相關機關組成專案小組檢討修正。

羅政務委員秉成：

- (一) 由會議資料第 43 頁內容可知，議員詐領助理費或村（里）長補助費用代領等利用職務機會詐領財物類型案件違犯人次高達 114 人次，較違背職務受賄罪 33 人次高出許多，此類犯罪型態數量相對龐大，致使楊委員關切其中潛藏系統性風險及機制缺漏造成誤報等情事。雖然罪名相同，但背後成因或有不同，必須加以實證，方能歸納導因於核銷制度缺陷之犯罪態樣及風險關鍵。如議員助理費用，如係虛報聘用助理人數，屬明確違法行為，應當加以處罰；但若僅為議員認知不足，誤認助理費可由議員自行運用勻支，而用以另行聘請更多助理，可責性與可罰性相對較低，部分法院審理時認為此種情況屬於「大水庫理論」，不構成

犯罪，但亦有判決認屬詐領，因此造成爭議。當法院針對此類行為認定擺盪於有罪、無罪之間，將有礙公務員執行職務，故本人認為應分析此類犯罪類型性質，瞭解其中是否存在上述討論之核銷陷阱或系統性風險。

- (二) 考量貪污案件定罪率向來較低，本次報告顯示貪瀆定罪率上升至 70% 左右，尤其廉政署移送案件定罪率高達 90%，值得肯定。但不應僅看定罪率高低，亦應針對無罪成因進行檢視，如公務員被以貪污罪移送偵辦，最後獲判無罪，不僅對該名公務員有所損傷，對國家而言亦有損失，誠如院長強調應保護與愛護公務員，畢竟公務員培養不易，故檢視無罪判決案件，從中找出偵辦過程不足之處，將有助提升後續偵辦案件效率。

法務部陳政務次長明堂：

- (一) 有關楊委員所提制度面部分，請廉政署提供案例，另建議由內政部、行政院主計總處及法務部針對制度面共同研議，先建立標準作業程序(SOP)，於制度面設計警示機制，提醒該筆案件具有無法核銷或不能聘用等問題。
- (二) 至於宣導部分，由於民意機關未設置政風單位，故本部已函知內政部，於民意代表就職前後，本部可派各地方政府或檢察署檢察官或檢察事務官至議會協助宣導，以利新科議員及其助理瞭解相關法令。
- (三) 另羅政務委員所提無罪判決分析，臺灣高等法院檢察署已有相關檢討機制，研究成果目前僅供內參，是否有出版公開必要，本部將再行評估研議。
- (四) 有關丁委員所提創意宣導部分，係本部未來努力方向，避免採用過去刻板宣導方式，對年輕一輩採用新

穎宣導手法等，都將列為未來改進參考依據。

報告案三、行政院公共工程委員會提「工程採購採最有利標執行情形之檢討」報告：

行政院公共工程委員會吳主任委員澤成：

本會報告可歸納 3 大重點：第一，工程採購之招標、決標機制，「政府採購法」均有相關規定，各機關可因案制宜，彈性選擇最適合機制。第二，決標後之履約管理有其重要性，在廠商履約期間，須適時決策及有效解決問題，另應特別重視監造部分。第三，無論採何種招標、決標方式，如各機關遇有爭議案件，本會已成立諮詢機制，隨時接受各機關詢問，期提供專業意見協助各機關決策。

楊委員永年：

(一) 工程採購採最有利標係正確政策方向，為避免重大公共工程產生缺漏，引進縝密廉政機制，為重要預防措施。建議可參考經濟部水利署於上次委員會議所提「前瞻水環境，透明水臺灣」報告案，觀察該署南區水資源局執行「全民顧水、臺灣足水」專案，重大工程與廉政措施成功結合具有 2 大重點：第一，首長重視，並將廉政透明融入工程招標機制；第二，資訊公開透明，對所有投標廠商均設資訊透明機制。

(二) 承上，本人提出下列 3 點建議，提供行政院公共工程委員會參考：

1. 於導入全生命週期進行採購管理時，融入「南水專案」或「廉政細工」、「廉政平臺」等機制。
2. 進一步將融入之「廉政細工」、「廉政平臺」機制，轉化為每項重大公共工程專案之具體評估標準項目，據以衡量重大公共工程成效。
3. 請將最有利標之成功與失敗案例，以「廉政細工」

及「廉政平臺」方式，於採購流程或政策形成過程設計相關機制。

討論案、法務部提「中華民國聯合國反貪腐公約首次國家報告」：

楊委員永年：

- (一) 首先肯定承辦單位廉政署之細心、用心及耐心，完成一部與國際接軌之反貪腐公約國家報告，可認屬高品質之廉政政策白皮書，故建議院長給予承辦單位廉政署鼓勵或獎勵。
- (二) 台灣透明組織協會、廉政署及臺南市政府將於 107 年 6 月 28 日於臺南市共同主辦國際反貪腐研討會，以臺灣當前國際處境，能邀請包括國際透明組織總會之會長、執行長及 9 國代表參與盛會，顯示有關單位對於廉政行銷與國際接軌之努力；之所以選擇於臺南市舉辦活動，係因臺南市推展廉政工作獲台灣透明組織協會之認同與肯定，此係院長擔任臺南市長期間所奠定之深厚基礎。故誠摯邀請院長接受台灣透明組織協會邀請，為本次活動致詞開場，以強化廉政國際行銷效果。

陳委員惠馨：

- (一) 有關本討論案所附國家報告第 7 頁之反貪腐體系組織架構圖，將中央廉政委員會置於與五院平行之位置，可能將使負責審查之外國委員困惑，建議將本委員會位置調整至行政院下方。
- (二) 建議可將本次委員會議報告案二之部分內容，如會議資料第 35 頁起之貪瀆犯罪情勢分析等資訊，考量於國家報告中增補，以利國外學者瞭解更詳細之分析。
- (三) 建議反思「corruption」翻譯為「貪腐」之合宜性；「貪」及「腐」為清朝法律對官吏操守之用語，以現

代刑法概念而言，係屬道德面評價，但「corruption」係指不誠實行為，如方才提及議員聘請 2 名助理卻申報為 5 名助理，故建議思考「貪腐」用語之合宜性。

法務部陳政務次長明堂：

- (一) 感謝有關機關對於本國家報告提供諸多意見，以及陸續配合承辦單位進行修改，在此亦邀請各機關派員參加 8 月份之國際審查會議，俾利即時回應審查委員所提問題。
- (二) 有關陳委員所提「corruption」用詞，查聯合國中文簡體字版本係翻譯為「反腐敗公約」，易使人聯想食安議題，故立法院最後以「反貪腐公約」通過現行法律。因屬現行法律名詞，如各界針對名稱具有意見，爾後修法將再行研議。

羅政務委員秉成：

- (一) 在「聯合國反貪腐公約」國內法化後不久，即能完成首次國家報告，誠屬不易；各項國際公約之國際審查模式，對公務機關執行各項政策極具正面作用，不僅引進外國經驗，亦能獲得國外積極正面建議。特別感謝各機關代表踴躍提出意見，陳委員惠馨亦於上次審查會表示意見，綜整 153 點意見後之最後定稿版已相對完善。此外，一般締約國適用之國家審查模式係採兩階段進行，因我國非屬會員國，反具有優勢，得以一次審查完成核心篇章；世界各國完成兩階段審查之國家不多，在亞洲我國可能係為數一數二者，對提高國際能見度將有助益。最後感謝廉政署對於本案之努力及貢獻，亦請各機關持續投入 8 月份國際審查會議準備工作，我們將虛心面對來自國際專家之批評與指正，相信能使廉政工作更加精進。
- (二) 另感謝陳委員提醒，原列之反貪腐體系組織架構圖將

中央廉政委員會與行政院平行放置，雖已以顏色及虛線區隔，惟因本報告須提供國際專家審閱，該委員會置於行政院下方較為適合，將再予調整。此外有關我國政治體制之背景資訊，仍需文字補充說明，否則易使國際專家產生誤解。另陳委員建議增補內容，後續可依作業期程分批補充。