

# 中央廉政委員會推動現況

#### 壹、前言

行政院為落實馬總統廉政政策,於行政院內設「中央廉政委員會」, 以推動「乾淨政府運動」,檢討防貪、肅貪及行政倫理工作推動情形, 展現根除積弊及清廉執政之決心。本文主要簡述中央廉政委員會成立背 景、過程及初期會議運作情形,並與過去已廢止的「中央廉政會報」概 括比較差異,最後展望該委員會的未來發展。

## 貳、中央廉政委員會成立背景、過程

為宣示政府肅貪的決心,行政院前院長連戰於民國82年3月在行政院院會下令推動行政革新,並指示要徹底做好端正政風工作,行政院於同年9月訂頒「肅貪行動方案」(按:嗣後更名為「端正政風行動方案」),並立即全面實施。惟當時輿論期盼政府仿效香港成立類似「廉政公署」之廉政專責機構,以長期推動廉政工作,法務部爰於84年12月提出「香港廉政公署難以移植說帖」<sup>1</sup>,說明我國司法制度與香港迥異,成立「廉政公署」的模式,並不適合我國體制,且有疊床架屋之虞。

法務部上述說帖特別強調成立「中央廉政會報」有其必要,說明當時行政院已決定成立「中央廉政會報」,也就是在現行制度與法令下,運用現有政府組織架構的人力,由行政院業務相關的部會首長及社會公正、專業人士組成,共同參與會報,彼此溝通,凝聚共識,有效發揮統合力量,此舉才是提昇廉政效能的正確作法,也是理性與負責的選擇。因此,84年底行政院成立的中央廉政會報,可說是97年6月成立中央廉政委員會之前身,但中央廉政會報在89年5月之後廢止,加上二者之組織架構不盡相同,故行政院成立「中央廉政委員會」,並非中央廉政會

<sup>1</sup> 法務部,肅貪報告書,95年1月,頁67-69。

報恢復運作,而是開啟一個新的廉政機制。

## 一、中央廉政會報概述 (84年12月21日~89年4月10日)

為回應民意需求,提高肅貪績效,84年3月6日法務部建議行政院成立「中央廉政委員會」或「中央肅貪會報」,84年6月21日行政院同意成立會報,名稱則改為「中央廉政會報」。84年10月12日行政院前院長連戰在行政院院會中裁示成立「中央廉政會報」,法務部乃草擬「中央廉政會報設置要點」草案,該要點於84年12月21日經行政院核定。

依「中央廉政會報設置要點」,該會報之任務包括:

- (一)關於廉政決策及重大措施之規劃事官。
- (二)關於重大廉政計畫之審議事項。
- (三)關於研修肅貪、防貪法令之審議事項。
- (四)關於重大廉政工作之諮詢、評議事項。
- (五)關於宣導肅貪、防貪法令之規劃、審議事項。
- (六)其他有關端正政風及促進廉政事項。

中央廉政會報置委員七人至十三人,除由行政院院長指定政務委員一 人為委員兼召集人外,其餘委員由院長就下列人員派(聘)兼之,任期為 一年,包括:行政院秘書長、法務部部長、行政院研究發展考核委員會 主任委員、行政院公共工程委員會主任委員、社會專業人士一至四人、 社會公正人士一至四人。

中央廉政會報自84年12月成立迄89年計召開10次正式會議及4次臨時會議,該會報在89年5月20日我國第1次政黨輪替後停止運作<sup>2</sup>。中央廉政會報自84年12月成立,最後一屆委員任期至89年4月10日屆滿。因此,中央會報實質運作期間約4年5個月,因會報本身資訊未全然對外揭露,外界鮮少瞭解該會報之運作成效。

<sup>2</sup> 中央廉政會報設置要點在89年10月19日始由行政院核定停止適用。



中央廉政會報運作期間,中央廉政會報設置要點之相關行政規則包括:行政院中央廉政會報分工表、行政院中央廉政會報廉政業務訪問作業要點、行政院中央廉政會報辦理政風座談會實施要點。94年8月23日上揭規定經行政院核定停止適用。

## 二、中央廉政委員會成立(97年6月26日迄今3)

行政院成立中央廉政委員會及各縣市比照成立「縣市廉政委員會」是 馬總統參選總統時提出的廉能政策之一 4,行政院於97年5月即責請法務 部推動成立中央廉政委員會,並於97年6月26日訂定中央廉政委員會設 置要點,成立任務編組性質的中央廉政委員會。該委員會推動成立過程 及運作情形概況整理如以下附表(如表1):

表1 中央廉政委員會推動及運作大事紀

日期	推動大事紀
97年5月22日	依據行政院第3093次院會院長指示規劃。
97年5月30日	法務部研擬中央廉政委員會設置要點草案函報行政院。
97年6月6日	行政院召集中央及地方相關機關審查中央廉政委員會設置要點草案。
97年6月12日	行政院第3096次院會通過中央廉政委員會設置要點。
97年6月26日	中央廉政委員會設置要點生效
97年7月30日	行政院核定聘陳長文律師、洪永泰教授、余致力教授為民間委員。
97年8月7日	完成副召集人、委員派(聘)兼作業,派(聘)兼計20人,派(聘)兼期間 自97年8月1日至99年7月31日。
97年10月3日	舉行第1次委員會議,提出報告案2案,討論提案2案。

行政院基於落實馬總統廉政政策<sup>5</sup>,為統籌廉政政策,端正政治風氣,促進廉能政治,於行政院內設中央廉政委員會,宣示推動「乾淨政府運動」,檢討防貪、肅貪及行政倫理工作推動情形,展現根除積弊及清廉執政的決心。

<sup>3</sup> 中央廉政委員會設置要點係經行政院於97年6月26日發函分行各機關,惟首屆廉政委員任期係97年8月1日至98年7月31日。

<sup>4</sup> http://www.ma19.net/,瀏覽日期:97年3月26日,參見馬英九、蕭萬長廉能政策。

<sup>5</sup> 中央廉政委員會設置要點總説明。

中央廉政委員會的任務如下6:

- (一)廉政決策及重大措施之規劃事項。
- (二)重大廉政計畫之審議事項。
- (三)廉政法令研修之審議事項。
- (四)重大廉政工作之諮詢及評議事項。
- (五)廉政教育與宣導之規劃及審議事項。
- (六)肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、行政效能及透明 化措施之檢討事項。
- (七)廉政工作執行情形之督導及考核事項。
- (八)其他有關端正政風及促進廉政事項。

現行中央廉政委員會與已廢止之「中央廉政會報」的運作有以下幾點 顯著差異,茲整理如次頁附表(表2)。

#### 三、小結

從85年至89年中央廉政會報運作的軌跡與經驗似可發現,會議應邀請 最高法院檢察署檢察總長、法務部調查局局長列席,足見當時推動廉政 的氛圍似乎以肅貪為主軸目標,內閣當中僅法務部、行政院研考會、工 程會之首長擔任廉政委員,其他閣員參與程度有限。

由行政院院長親自主持中央廉政委員會,會中即由行政最高首長做成決策裁示,可發揮較佳的廉政決策效能,與中央廉政會報由政務委員主持亦截然不同。因此,中央廉政委員會作為中央機關當前廉政督導及決策的最高層溝通平台,如何發揮更大的運作效能,避免像過去中央廉政會報一樣無疾而終,外界亦抱持相當的期待與好奇。

## 參、中央廉政委員會成立後初期運作情形

媒體及外界過去對中央廉政會報的運作與成效似無太大印象,相較之

<sup>6</sup> 中央廉政委員會設置要點第2點。



#### 表2 中央廉政委員會與已廢止之中央廉政會報的差異比較

項次	項目	中央廉政委員會	中央廉政會報
1.	任務	1.廉政決策及重大措施之規劃事項。 2.重大廉政計畫之審議事項。 3.廉政法令研修之審議事項。 4.重大廉政工作之諮詢及評議事項。 5.廉政教育與宣導之規劃及審議事項。 6.肅貪、防貪、公務倫理、企業誠信、反賄選、 行政效能及透明化措施之檢討事項。 7.廉政工作執行情形之督導及考核事項。 8.其他有關端正政風及促進廉政事項。	1.關於廉政決策及重大措施之規劃事宜。 2.關於重大廉政計畫之審議事項。 3.關於研修肅食、防食法令之審議事項。 4.關於重大廉政工作之諮詢、評議事項。 5.關於宣導肅食、防食法令之規劃、審議事項。 6.其他有關端正政風及促進廉政事項。
2.	召集人	由行政院院長擔任召集人、副院長為副召集人	由行政院院長指定政務委員一人為召集人 <sup>A</sup>
3.	委員人數	18-20人(不含召集人及副召集人)	7-13人
4.	官方當然委員	行政院政務委員(1人)、行政院秘書長、內政部部長、外交部部長、國防部部長、財政部部長、教育部部長、法務部部長、經濟部部長、交通部部長、行政院院人事行政局局長、行政院研究發展考核委員會主任委員、行政院金融監督管理委員會主任委員、國家通訊傳播委員會主任委員等計15人	行政院秘書長、法務部部長、行政院研究發展考核 委員會主任委員、行政院公共工程委員會主任委員 等4人
5.	民間 委員人數	得聘專家學者及社會公正人士3人至5人。	得聘社會專業人士1至4人、社會公正人士1至4人。
6.	規 定開 會週期	原則每月召開會議1次 <sup>B</sup>	原則每3個月召開會議1次
7.	列 席機 關	得視需要邀請監察院秘書長、考試院秘書長、 銓敘部部長及其他有關機關首長列席。	應邀請最高法院檢察署檢察總長、法務部調查局局長、內政部警政署署長、國防部軍法局局長列席;如有必要,得邀請其他有關機關派員列席。

- A 曾擔任中央廉政會報召集人之行政院前政務委員包括:張京育(85.2 -85.6)、馬英九(85.6.-86.5)、趙守博(86.9-87.12)、陳健民(88.1-89.4)。
- B 中央廉政委員會實際運作須整合跨部會意見,並以召開會前協調會議方式形成初步共識,嗣後始舉行正式委員會議,故每月召開1次委員會議,實務運作困難度極高。

下,中央廉政委員會97年10月3日舉行首次委員會議後即主動對媒體說明,並發布新聞稿,討論議題傾向透明化,與過去中央廉政會報的實際運作機制迥異。

中央廉政委員會第一次委員會議由法務部提出二項報告案,茲摘述如次:

一、當前廉政情勢及問題分析專題報告

法務部從國際機構對我國廉政趨勢評價分析、國內廉政環境情勢分析、國際透明組織建構之「國家廉政體系」概念等三個方面,具體分析 我國廉政發展面臨的課題,並提出反貪腐的未來方針與建議如下:

- (一)推動全民反貪。
- (二)倡導企業倫理,促進企業重視社會責任。
- (三)加強國際合作交流。
- (四)強化廉政議題研究。
- (五)健全廉政法制,並檢討廉政肅貪機制。
- (六)落實貪腐風險評估及風險管理。
- (七)善用預防貪腐策略工具,強化防貪機制。
- (八)加強發掘貪瀆不法線索,打擊重大不法。

#### 二、馬總統廉能政策推動情形報告

馬總統當選前提出多項廉能政策,承諾在執政後推動八項廉政革新, 根除積弊,澄清吏治,包括:一、設「廉政委員會」,推動乾淨政府; 二、嚴禁政治勢力干預獨立機關;三、貫徹查察賄選,懲賄適用黨內; 四;反貪法規再造,斷絕行賄根源;五、財產誠實陽光,不實申報課 刑;六、監督公僕高官,財產不明課罪;七、企業掏空背信,負責人課 重刑;八、決策公開透明,落實利益迴避。自97年5月20日以來,這八 項廉政革新主張多數已陸續兌現,法務部逐項檢視並提出最新執行情形 及推動方向。

此外,第1次委員會議順利通過二項法務部提案,分別摘述以下:

## 一、中央廉政委員會運作模式及組織架構

決議中央廉政委員會下設肅貪防貪組等8個工作小組,以全方位推動 及檢討各項廉政政策,包括:

(一)肅貪防貪組:統籌有關肅貪、防貪及反賄選事項。主辦機關:



法務部。協辦機關:內政部。

- (二)公務倫理組:統籌有關公務倫理事項。主辦機關:行政院人事 行政局。
- (三)企業誠信組:統籌有關企業誠信事項。主辦機關:行政院金融 監督管理委員會;協辦機關:經濟部、財政部。
- (四)教育宣導組:統籌有關廉潔誠信與品格教育事項。主辦機關: 教育部。協辦機關:法務部、經濟部、行政院新聞局、行政院 金融監督管理委員會。
- (五)效能透明組:統籌有關提升行政效能及透明化事項。主辦機關:行政院研究發展考核委員會;協辦機關:法務部、行政院經濟建設委員會。
- (六)政府採購組:統籌有關政府採購公平、公正及公開事項。主辦機關:行政院公共工程委員會。協辦機關:內政部、國防部、 法務部、經濟部、交通部。
- (七)參政透明組:統籌有關政治獻金、遊說公開化及透明化、政黨 公平競爭、選舉公平事項。主辦機關:內政部。
- (八)國際合作組:統籌有關提升我國清廉形象之國際能見度,增進國際交流事項。主辦機關:外交部。

## 二、現行廉政行動方案之整合

「端正政風行動方案」、「掃除黑金行動方案」及「掃除黑金行動方案後續推動方案」先後執行多年,「反貪行動方案」亦執行逾1年,部分內容階段性目標已達成,法務部爰提案建議整合上述四個方案,提案通過,院長並裁示請法務部參考《聯合國反腐敗公約》及國際透明組織相關倡議,整合現行前述四方案,並提出新的廉政方案,以便和國際反貪腐趨勢接軌,並兼顧公私部門廉潔及倫理規範。97年12月底法務部已

草擬「國家廉政建設行動方案」草案,以建立未來國家廉政發展的整體架構。

法務部持續運用「中央廉政委員會」作為統籌廉政政策的平台,針對重大廉政政策提出討論議題及專題報告,全面推動反貪腐改革,97年11月19日、12月18日先後召開中央廉政委員會第2次委員會議2次會前協調會議。因此,97年8月至同年12月底成立初期,中央廉政委員會至少維持平均每2個月召開1次相關會議,運作步調相當緊湊。

#### 肆、三位民間專業及公正人士廉政委員

97年8月7日行政院發出聘函聘請陳長文律師、洪永泰教授、余致力教授等3位民間專業及公正人士擔任中央廉政委員會廉政委員,聘期自97年8月1日至99年7月31日止。

行政院劉院長在97年10月3日致詞時表示,很榮幸能聘請到陳長文律師、台灣大學政治系洪永泰教授、世新大學副校長余致力教授等3位學者專家擔任中央廉政委員會的委員,稱讚3位委員不論在廉政領域的研究,或反貪腐的實務經驗方面,都有長期的付出與卓越的貢獻,也經常發表相關論文或著作,必定使中央廉政委員會的運作讓外界有更多的信任與期待。

劉院長也特別指出,「行政院成立中央廉政委員會,不僅是為了兌 現馬總統的競選政見,更重要的是要展現政府根除積弊、清廉執政的決 心。我國現行廉政業務分散在檢察、調查、政風、主計、監察、審計等 系統,其中審計部隸屬監察院,與文官體系運作有關的銓敘部則隸屬考 試院,欠缺一個統合性的組織以規劃廉政政策,故中央廉政委員會的定 位,就是要發揮統籌整合的功能,決定國家重大的廉政政策方向。」

劉院長在會中特別以下四點宣示:

第一、正人必先正己,自清而後清人



「公務員廉政倫理規範」已於97年8月1日開始實施,嚴格要求公務員清廉自持、防止政商之間可能的不當勾結。這是我們強化內部防腐機制的第一步,希望每一位公務員都能切實遵守。

## 第二、以具體行動來證明決心

近來幾起疑似貪腐案件,行政部門一定會全力配合司法機關偵辦, 證據到那裡,就辦到那裡,不問對象、黨派、身分、地位,一律究 辦到底,絕不虎頭蛇尾,務必達到弊絕風清而後已,不達目標,永 不休止,尤其要特別兼顧程序正義,也就是說在追求實質正義時, 程序正義也不能偏廢,這樣才能贏得全民的信任。

## 第三、陽光普照,反貪去腐無死角。

行政院全力推動修正「貪污治罪條例」,增列公務員財產來源不明 罪,並落實執行「公職人員利益衝突迴避法」、「公職人員財產申 報法」及「政府資訊公開法」等陽光法律,就是要讓陽光普照大 地,我們不怕烈日灼傷,一定要讓政治更清明。

## 第四、全民反貪腐總動員。

反貪去腐,不但是政府責無旁貸的任務,更是全國人民的期望,我們一定要下定決心來消滅貪腐,全面加強反貪腐宣導,促使全民積極參與。唯有民眾充分的參與,才能深入民心發揮整體力量,達到最大的效果。政府將以最大的決心來消除貪腐,讓我們不分族群、黨派、身分、地位,全民一起來大掃除,澈底掃除黑金,給我們自己和我們的子孫一個乾淨、有尊嚴的家園。。

三位民間委員在首次委員會議均一針見血地先後提出諍言與建議,茲 分別摘述如下:

## 陳委員長文指出:

一、廉政至關重要,廉政是必要的,但對國家施政而言不是充分條

件,廉政需要的是決心,所謂的決心就是如何去執行。據報導國有 財產局局長應邀出入酒店,遭財政部小過一次的行政處分,如果屬 實,從民眾的角度來看此案例,顯示政府沒有決心。

- 二、由政府治理的角度觀察,「廉」與「能」都非常重要,欲使公務人員廉、能,經濟的報酬很重要,在職教育亦同,這涉及整體國家資源分配的問題。國家有多少資源分配在公務人員的專業、道德倫理或政府治理的培訓工作?政策的錯誤比什麼都可怕,公務人員專業度不足也是原因之一。
- 三、建議每個單位都應該配置法務人員,不論由法務部培訓或是透過其他管道培訓,機關首長進行決策時,應透過「法務長」來作判斷,透過這樣的方式才能落實依法行政。

四、根據法務部的報告指出,台商海外行賄外國官員的情形非常嚴重,讓人聯想到美國特別是針對軍火商,規範有Foreign Corrupt Practices Act(海外賄賂行為法),而我國因鮮有機會參與國際公約,因此建議政府應將所有重要的公約,不論是關於反貪腐、兒童保障或婦女權益等,主動分析該公約與我國法制規範間的差異,以與國際連結。

五、具體建議每月應主動公布機關有無貪腐,告訴民眾有無廉政問題,公布給老百姓看。

洪委員永泰則提出他對我國廉政發展的觀察:

一、臺灣的廉潔問題與選舉有非常大關聯,政黨與選舉以及因此而來的公職人員,這些人在當選後與各級政府,尤其是地方政府之間溝通、互動開始出現很多問題,這些不必然是各機關政風人員所能處理的。相較世界各國,香港與新加坡因為沒有選舉,所以能夠單純處理文官系統廉潔度問題,亦即較沒有因為選舉而產生的干擾、



關說或是互動問題。所以,中央選舉委員會或內政部應該思考如何 達成在消極方面讓壞人沒有辦法選舉,在積極方面讓好人願意投入 選舉,如此也許臺灣就有救了。

二、因長期參與製作政府機關相關指標,瞭解世界各國的學術機構 或獨立機構進行競爭力或其他的指標製作,每年多於固定時期進行 資料蒐集、分析研究。據瞭解,對於臺灣的指標影響最大的應該是 外商公司、跨國銀行或國際媒體記者與國際組織。建議院長可於 每年10月至次年4月間,與外商等直接面對面溝通,請教問題的癥 結,以及告知我國的政策及因應作為,這需要長期工作才有成效。 余委員致力則指出:

- 一、廉政非常重要,但其重要性必須讓人民感受到跟他們息息相關,比如在大陸黑心商品氾濫,是因為他們政府的管制出了問題,管制有問題正是因為清廉有問題。因此,我覺得今天我們成立中央廉政委員會,必須讓人民感覺廉政與其息息相關,就像法務部調查顯示,民眾認為貪污最嚴重的是河川砂石管理人員,我們就應該針對處理相關案件展現決心,提出解決方法,因為河川砂石弊案,這樣的人禍,將會加重天災,造成人民生命財產的損失,我們如能夠做這樣的聯結,會讓人民感受到廉政委員會是有所貢獻,廉政工作是重要的。
- 二、廉政工作必須做好國際接軌,雖然臺灣不是聯合國會員國,但 聯合國反腐敗公約代表的是全球透明運動的一個共識與結盟,可做 為我們一個很重要的論述基礎,例如現在「財產來源不明罪」在立 法院有所爭議,但參照聯合國反腐敗公約精神,其實該公約第20條 明定財產來源不明罪是可以接受的,並不違反無罪推定原則。
- 三、廉政工作絕不只有針對公務人員,也涵蓋了企業誠信及教育宣

導,必須是產官學界、第三社會、政府、企業及媒體等社會各界都 要共同來努力的。

#### 伍、中央廉政委員會未來的發展

馬總統於當選前所提廉能政策曾經提到:「不少人建議我國應仿效香港、新加坡設立肅貪專責機構……,但我們認為變動過大,必須審慎而行。因此先推動「廉政委員會」,以二年為期,視其成效,再決定進一步改革的方向。」因此,中央廉政委員會運作二年後,必然須向社會大眾說明該委員會運作的成效,並決定下一步改革的方向。

未來幾年行政院組織改造之後,任務編組型態的會議或會報是否會面 臨縮減,亦是中央廉政委員會後續需因應的問題,畢竟以「委員會」為 名稱運作的任務編組已屬少數,未來若要維持永續運作,亦勢必面對是 否加以法制化的問題,亦或有無可能轉型成為獨立機關,均需要更深入 的研討。

#### 陸、結語

2008年5月20日馬總統在就職演說宣示:「新政府將樹立廉能政治的 新典範,嚴格要求官員的清廉與效能,並重建政商互動規範,防範金 權政治的污染。新政府所有的施政都要從全民福祉的高度出發,超越黨 派利益,貫徹行政中立。」因此,除成立中央廉政委員會啟動廉政革新 之外,規劃國家廉政建設發展是廉能革新的重要課題,法務部已準備好 跳脫「肅貪、防貪」二元框架,規劃提出「國家廉政建設行動方案」草 案,後續發展值得各界期待。