

權保障及法治國基本原則及精神亦不得偏廢於不顧，故認本法確有檢討其施行成效及修正之必要，以期相關規範更臻妥適。簡言之，符合先進法治又具預防效能之立法，方為防止貪污腐化之重要利器。

### （一）本法修正歷程

- 1.本部於97年7月遴選專家、學者成立「公職人員利益衝突迴避法修法專案小組」。同年9月10日召開公職人員利益衝突迴避法修法專案小組第一次會議，11月12日、12月11日邀集學者、專家及各相關政府機關代表召開「公職人員利益衝突迴避法適用疑義公聽會」，研商法律適用疑義及修法方向，並以會議結論作為修法之重要參考。
- 2.本部於98年1月函請全國各機關提出修法意見，並於同年2月9日提出本部修正草案初稿，嗣歷經七次修正後，2月16日再次邀集公法學者召開公職人員利益衝突迴避法修正草案研修會議。復於同年3月2日、3日召開本部內部修法研商會議，會後重新研擬本部修正草案，並於3月6日繕擬公職人員利益衝突迴避法修正必要性說帖。再於同年3月至5月間，陸續修正本法修正草案數次，嗣於5月14日完成公職人員利益衝突迴避法草案第13次修正，並於同月21日邀集各相關機關及縣（市）政府代表，召開本法修正草案研商會議後，彙整本法修正條文總說明及對照表，於98年5月27日陳送行政院審查。
- 3.行政院嗣於98年6月12日及8月27日兩度函請全國中央及地方各級政府機關提供修法意見，以供審查參考。

### （二）現行法施行成效之檢討

#### 1.公職人員範圍應予限縮

本法所規範之公職人員，係指須財產申報之公職人員而言。然公職人員財產申報法自民國97年10月1日施行後，應申報財產之公職人員驟增至5萬5千餘人，其中不乏較低階之公職人員，甚或並無公務員身分之專家學者。況除本法外，尚有公務人員任用法、公務員服務法、行政程序法、教育人員任用條例等法律亦就利益衝突迴避事項予以規範，而且違反本法之法律效果係科以高額行政罰鍰，對公職人員或其關係人影響甚鉅，是如將所有財產申報



義務人均納入本法規範，恐打擊面過大，故建議修正以對機關（構）政策負有重大決策權或影響力之公職人員約1萬7,750人，作為本法適用對象為宜。

## 2.公職人員之關係人定義應更加周延

(1) 遍觀國外立法例，如加拿大、芬蘭、香港、日本、美國、英國等國，均未將公職人員之關係人列為利益衝突迴避法制應規範主體，我國其他有關利益衝突迴避法令亦無相類規定。本法為因應我國特殊之國情及社會現象，將關係人納入規範對象，其適用範圍甚廣且屬創舉，自應將關係人定義妥適。

(2) 本法原條文第3條僅將公職人員、其配偶、家屬、二親等以內親屬擔任負責人、董事、理事、監察人或經理人之「營利事業」納入規範，然因本法施行迄今，發現非營利之法人及非法人團體亦有利益輸送之弊端，為求周延，宜將非營利之法人及非法人團體列入本法規範。

## 3.限制公職人員之關係人與機關交易應合乎憲法比例原則

(1) 限制公職人員之關係人與機關交易，外國均無此一立法例，乃基於我國特殊國情而定，我國政府採購法第15條第4項雖有限制關係人交易之規定，然在例外情形下，得排除適用，與本法第9條規定關係人須通案迴避，均無例外可言有異。我國憲法第15條規定，人民之工作權及財產權，應予保障，雖非不得依據憲法第23條規定，於必要時加以限制，惟司法院釋字第573號解釋、第584號解釋、第586號解釋及第649號解釋，對於侵害人民工作權及財產權程度較輕之案例，咸認為牴觸憲法，或認為應通盤檢討，本法通案限制公職人員之關係人不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為交易行為之規定，有與前解釋意旨不符之虞。

(2) 且於政府採購法及本法規定適用競合之情形下，實務上多數遭裁罰之案件均係依循政府採購法之規定投標、得標而進行交易，迭招民怨。因此，為保障人民工作權及財產權，並維護交易自由及公平競爭原則，若依據透明公開之政府採購與國有財產之標售機制，及以交易標的係由機關提供並具公定價格，或依法公開底價辦理公開標售，而由不特定人競標等情形者，應

否例外准予交易，進而排除本法規定之適用，即有討論空間。

#### 4. 本法裁罰數額與級距應有調整必要

本法原規定之高額行政罰鍰固能嚇阻公職人員或其關係人為不當利益輸送，但觀之本部近年審議並裁罰公職人員違反迴避義務之案例，違法涉及金額新臺幣數萬元至數十萬元不等，但依規定得處以新臺幣100萬元以上500萬元以下之行政罰鍰，致招違反憲法第23條比例原則之質疑。又公職人員或其關係人如與公職人員服務之機關或受其監督之機關為特定交易行為時，原第15條規定應處以交易行為金額一倍至三倍之罰鍰。然如交易行為金額甚高，科罰一倍至三倍罰鍰，將導致違反行政法上義務之罰鍰較違反刑事違法案件之罰金數額還高之輕重失衡現象，故認為應依據不同之違法行為態樣，調整罰鍰基準及級距。

#### 5. 強化調查違反本法案件相關資料之查核權限

違反本法之案件，多受社會矚目，尤其涉及個人隱私及相關工作任職之人事資料，除有關係之營利事業得以提供外，別無其他管道可查，為避免因有關機關（構）、團體或個人拒絕配合案件之調查而生窒礙，並確保案件調查所得資料之正確性及真實性，衡酌案件調查之實際需要，爰增訂監察院、法務部及本法第二條各款規定之公職人員所屬機關（構）之政風單位，為調查有無違反本法情事，得向有關之機關（構）、團體或個人查詢，監察院及法務部並得透過電腦網路，請求有關之機關（構）、團體或個人提供必要之資訊，受請求者有配合提供資訊之義務，及違背前開義務之罰則等規定，以落實本法之立法旨趣，並將查核資料之權限明文化，賦予查核人員查核權限之法源依據，避免招受質疑。

### （三）本法相關主要條文規範內容之適用疑義及研修方向：

#### 1. 本法第2條：

- （1）法條內容：本法所稱公職人員，指公職人員財產申報法第二條第一項所定之人員。
- （2）修正條文：本法所稱公職人員範圍如下：
  - 總統、副總統。
  - 各級政府機關（構）之首長、副首長及其授權之人。
  - 政務人員。



- 總統府戰略顧問。
- 各級民意機關民意代表。
- 各級公立學校校長、副校長、各該學校附屬機構首長、副首長及其授權之人。
- 各級軍事單位上校編階以上主官及其授權之人。

(3) 修正理由：

- 公職人員財產申報法自97年10月1日施行後，應申報財產之公職人員增加至5萬5千餘人，其中多數應申報身分雖為主管人員，惟不乏職等較低階之公職人員（如該法第2條第1項第5款前段各級政府機關首長、副首長；同條項第12款之各種業務主管人員），甚或並無公務員身分之專家、學者或社會公正人士（如同條項第5款後段），與本法係以對於機關（構）（包括政府機關、公立學校及公營事業機構）政策及業務推動負有重大（或最終）決策（定）權或影響力之公職人員（人數約1萬7,750人）為規範對象為主之立法宗旨不符。
- 況除本法外，尚有公務人員任用法第26條、公務員服務法第17條、行政程序法第32條、教育人員任用條例第32條、政府採購法第15條等法律亦就利益衝突迴避事項予以規範，且參諸前開法律規範，除公務員服務法第22條規定「公務員有違反本法者，應按情節輕重，分別予以懲處。」、第22條之1規定「離職公務員違反本法第14條之1者，處2年以下有期徒刑，得併科新台幣100萬元以下罰金。（第1項）犯前項之罪者，所得之利益沒收之。如全部或一部不能沒收時，追徵其價額。」（即俗稱之旋轉門條款）外，餘均付之闕如，反觀違反本法之法律效果係科以高額行政罰鍰，對公職人員或其關係人影響甚鉅，實不宜全數納入本法之規範對象。應回歸規範目的，以對機關（構）（包括政府機關、公立學校及公營事業機構）之政（決）策負有重大（最終）決策（定）權或影響力之公職人員為主，其餘公職人員則依循其他有關利益迴避之法令規範，尚非毫無限制。
- 除前開公職人員外，被授權之人員因掌有重大（或最終）決策權及影響力，亦應列入規範。至前開所稱「及其授

權之人」，係指個案授權之情形，蓋若以分層負責明細表或權責劃分規定之通案授權為準，其適用範圍過大，即與修正限縮適用範圍之意旨相悖。若係「代理」或「兼任」之情形，於法律上本賦予該代理或兼任職務之權限，亦無授權之問題。

## 2.本法第3條：

(1) 法條內容：本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：

- 公職人員之配偶或共同生活之家屬。
- 公職人員之二親等以內親屬。
- 公職人員或其配偶信託財產之受託人。
- 公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業。

(2) 修正條文：本法所定公職人員之關係人，其範圍如下：

- 公職人員之配偶或共同生活之家屬。
- 公職人員之二親等以內親屬。
- 公職人員或其配偶信託財產之受託人。但依法辦理強制信託且未處理信託財產之受託人，不在此限。
- 公職人員、第一款及第二款所列人員擔任負責人、董事、理事、監察人或經理人之營利事業及非營利之法人、非法人團體。但代表政府或公股出任者不在此限。

(3) 修正理由：

- 本條第1款、第2款及第4款之關係人皆與身分有關，即以具有一定「親屬」關係作為成立「關係人」之前提，而本條第3款信託財產受託人之所以成為公職人員之關係人，係因財產上關係而成立，與其他各款關係人係因與公職人員具有特定身分者有異。本條第3款原規定只要係公職人員或其配偶信託財產之受託人，一律屬本法所規範之關係人。然如信託關係係法令強制規定所產生，則亦限制該強制信託之受託人完全不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為交易行為，恐亦有違比例原則並剝奪受託人之商機，當非立法原意。職是，強制信託受託人於適用本法第9條規定時，其禁止交易之範圍應作限縮解釋，即僅限於以「公職人員依法交付強制信



託之財產」，該始適用之，如係處理該信託財產以外之事務者，則不在此限，前經本部94年8月日法政字第09411131255號函釋在案，爰明文增列第三款但書，以資明確。

- 法人分為社團法人與財團法人兩種，其中社團法人復分為公益性社團法人及營利性社團法人，本條第4款原規定之營利事業，即屬營利性社團法人。然僅規範公職人員、其配偶、家屬及二親等親屬擔任負責人、董事、監察人或經理人之營利事業，而未規範其他法人型態，恐有疏漏。況政府採購法第8條亦將法人、機構或團體納入規範對象，如遇同法第15條第4項規定應迴避情事，前開法人、機構及團體亦應依法迴避，不得參與機關之採購。復以實務上公職人員擔任公益性社團法人、財團法人或非法人團體之董監事或理監事，進而與其服務機關進行政府採購案者所在多有，為達本法第一條有效遏阻貪污腐化暨不當利益輸送之立法目的，實有增列必要。
- 公職人員、其配偶、家屬或二親等內親屬，如係代表政府機關或公營事業機構出任營利事業及非營利之法人、非法人團體之負責人、董事、監察人或經理人時，因其並非因基於本人出資或捐助而與該營利事業、非營利事業之法人及非法人團體具利害關係，茲限縮係本人曾出資或捐助，並進而擔任特定職務時，該營利事業及非營利事業之法人、非法人團體始成為本法所稱關係人。

### 3.本法第4條：

(1) 法條內容：本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。

財產上利益如下：

- 動產、不動產。
- 現金、存款、外幣、有價證券。
- 債權或其他財產上權利。
- 其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。

非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關、公立學校、公營事業機構（以下簡稱機關）之任用、陞遷、調動及其他人事措施。

(2) 修正條文：本法所稱利益，包括財產上利益及非財產上利益。

財產上利益如下：

- 動產、不動產。
- 現金、存款、外幣、有價證券。
- 債權或其他財產上權利。
- 其他具有經濟價值或得以金錢交易取得之利益。

非財產上利益，指有利公職人員或其關係人於政府機關(構)、公立學校(以下簡稱機關)之任用、聘僱用、勞務派遣、陞遷、調動、核定考績及其他相類之人事措施。

(3) 修正理由：

- 本條所稱非財產上之利益，如人力派遣，係指勞工先被人力派遣公司僱用並簽訂勞動契約，嗣由派遣公司指派勞工到實際需求勞工之機關（下稱要派機關），接受要派機關之指揮監督且提供勞務而言，進而要派機關與人力派遣公司間簽立派遣契約，而人力派遣公司則與被派遣人員成立僱傭契約，工作對價亦由要派機關交付人力派遣公司，並非直接支付被派遣人員。要派機關雖與被派遣人員間並無直接聘僱關係，然要派機關對人力派遣公司所派遣之人員具最後准否錄用權，且被派遣人員如表現不符需求，要派機關尚得隨時要求人力派遣公司更換之，足見此乃相類任用、陞遷、調動等人事權運用範圍，亦屬本法第 4 條第 3 項所稱「其他人事措施」（本部97年2月26日法政決字第0970003714號函釋意旨參照）。
- 又按考績列甲等者，給與一個月俸給總額之一次獎金，列乙等者，給與半個月俸給總額之一次獎金，列丙等者，不予獎勵，列丁等者，免職；而各機關參加考績人員任本職等年終考績，具有左列各款情形一者，取得同官等高一職等之任用資格：一、二年列甲等者；二、一年列甲等二年列乙等者；公務人員考績法第 8 條、第 11 條第 1 項亦有明文，考績之評定既涉及獎金之發放與職等之陞遷，揆諸本法第 4 條規定，自屬該條所稱利益無疑，亦經本部96年10月4日法政決字第0961114152號函所闡明。係，然要派機關對人力派遣公司所派遣之人員具最後准否錄用權，且被派遣人員如表現不符



需求，要派機關尚得隨時要求人力派遣公司更換之，足見此乃相類任用、陞遷、調動等人事權運用範圍，亦屬本法第4條第3項所稱「其他人事措施」（本部97年2月26日法政決字第0970003714號函釋意旨參照）。

- 揆諸前開說明，本條第3項所稱非財產上利益，包括「其他人事措施」，然此屬抽象之法律概念，以函釋方式擴張其適用範圍，恐生爭議，為使公職人員易於遵循，茲將近年來相關違法案例態樣明文化，並限縮人事措施應與任用、聘僱用、勞務派遣、陞遷、調動、核定考績等相類者，始為適用範圍。

#### 4.本法第9條：

(1) 法條內容：公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬等交易行為。

(2) 修正條文：公職人員或其關係人，不得與公職人員服務之機關或受其監督之機關為買賣、租賃、承攬或其他具有對價關係之交易行為。但下列情形不在此限：

- 依政府採購法或其他依公平競爭方式，以公開甄選或招標程序規定辦理採購或標售。
- 交易標的為公職人員服務之機關或受其監督之機關所提供，並以公定價格交易者。公職人員或其關係人與公職人員服務之機關或受其監督之機關為前項但書第一款採購行為前，應主動於投標文件內據實表明其身分關係，得標後該機關應主動對外公開。

#### (3) 修正理由：

- 1.原條文所稱買賣、租賃、承攬等交易行為，因屬例示規定，則究何種交易行為包括本條規範範圍，不無疑義，故增列「其他具有對價關係」等文字，以資明確，亦即買賣、租賃、承攬、互易、有償借貸、旅遊、出版、有償委任、運送等交易行為包括在內。
- 本條所稱「受其監督之機關」範圍應如何界定？綜整實務及學者見解有三說，分敘如下：

甲說：本條條文最初由立法委員提案並經立法院法制及司法