

附件六

初稿封面樣本

RDEC-RES-098-001（委託研究報告或政策建議書）

統合性政府倫理法制之研究 （初稿）

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國○○年○月

編碼說明：

本會代碼（RDEC）-各處室英文縮寫（研展處為 RES、綜計處為 PLN、管考處為 CON、資管處為 MIS、出版處為 LIB、地方發展處為 MO）-年度（OXX）、簽約序號（OXX）（本會各處室請向研展處申請）

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-001（委託研究報告或政策建議書）

統合性政府倫理法制之研究 （初稿）

受委託單位：○○○○○○○○

研究主持人：○○○

協同主持人：○○○

研 究 員：○○○

研 究 助 理：○○○

行政院研究發展考核委員會委託研究
中華民國○○年○月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

RDEC-RES-098-001(委託研究報告或政策建議書)

統合性政府倫理法制之研究

行政院研究發展考核委員會編印

中華民國〇〇年〇月

(本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見)

修正本封面內頁

RDEC-RES-098-001（委託研究報告或政策建議書）

統合性政府倫理法制之研究

受委託單位：○○○○○○○○

研究主持人：○○○

協同主持人：○○○

研 究 員：○○○

研 究 助 理：○○○

行政院研究發展考核委員會編印
中華民國○○年○月

（本報告內容及建議，純屬研究小組意見，不代表本會意見）

目 次

表 次	V
圖 次	VII
提 要	IX
第一章 前言	1
第一節 研究緣起與背景	1
第二節 研究目的及研究的重點	3
第三節 研究方法與步驟	4
第四節 預期目標	6
(以下略)	
附錄	
附錄一 座談會紀錄(一)	105
附錄二 座談會紀錄(二)	115
附錄三 德國政府倫理法制	123
附錄四 德國政府倫理法制	131
附錄五 加拿大政府倫理法制	134
附錄六 期末報告初稿學者專家座談會會議紀錄	249
附錄七 期末報告審查意見修正說明表	261
參考書目	265

表 次

表 2-1	學者專家焦點團體座談屬性分布表.....	11
-------	----------------------	----

(以下略)

圖 次

圖 1-1 研究實施架構.....	5
圖 3-1 各國倫理法制研究建議分布.....	37

(以下略)

(中文提要請以 2,000 字為限)

提要

提 要

關鍵字：統合性政府、倫理法制、公職人員

一、研究緣起

本章研究緣起與背景指出，由於各項國內外調查顯示，我國政府總體倫理表現仍有改進空間，基於提振公民對政府的信任感，鞏固民主治理的基礎，以及國際競爭力之需求，我國急需建構一個完整有效的統合性政府倫理法制，因而有此研究的誕生。本研究具體目的有以下兩項：

一、介紹並比較清廉指數與倫理法制較為完善的國家相關法制大要

此一部份具體研究議題在於瞭解各國倫理法制架構；各國倫理法制主要的負責與執行機制；各國倫理法制規範重點與主要法規的重要條文內容；以及各國倫理法制特色比較。

二、擬定「統合性政府公職人員倫理法草案」條文，並研提與現行相關政府倫理法令配套之規定，以及必要之各項行政命令條文規定

此一部份具體研究目的在於瞭解我國現行相關倫理法律、規範對象、以及規範內容；研提我國政府倫理法制草案內容與有效運作所需配套方案；以及確認我國統合性倫理法制內容，主要包括應規範的對象、主要面向、種類與罰則、以及統合性倫理法制有效運作所需的配套方案。

爲了達到以上各項研究目的，本研究主要透過文獻探討、專家學者焦點座談會與訪談法，以達到研究目的。(以下略)

二、研究方法及流程

本章首先透過相關文獻檢閱，進行倫理法制意涵之論述。綜合各論者對於公共服務倫理法制意涵之見解發現，公共服務倫理法制之意涵，基本上包

統合性政府倫理法制之研究

含了應為與禁止兩個層面的意義。所謂的應為層面，即意指從事公共服務的公職人員，被期待達到的角色與應有行為。此一層面多屬於價值陳述，具有引導公職人員正確行為的功能，以及達到法定責任以外之更高標準。第二層面的禁止事項，則意指公職人員不應該出現的行為，而且是具體以法令規範，且通常會一併指明違反效果與罰則。依全球趨勢而言，即是以與貪腐有關行為的禁止為主。其次，本章檢視相關文獻有關倫理法制對民主治理重要性之論述。再次，則是介紹學術界對於政府倫理法制建構應有原則之討論與建議。最後，則是介紹 OECD 與國際透明組織對政府倫理法制建構之建議作法。（以下略）

三、重要發現

本章主要分從（一）倫理法制制定背景；（二）核心價值與特色；（三）倫理法制總體特色；（四）倫理法制主要規範向以及（五）執行架構等五個面向對各國政府倫理法制進行介紹與比較。

本研究特別關注的個國家中，英國、加拿大與德國等國家，統合性政府倫理法制產生背景，多與該國政府基於民主治理提昇公共信任之回應有關。但是新加坡、香港、日本與韓國等亞洲國家，則多與當時有諸多重大貪腐事件與醜聞，激起廣大民怨導致政府必須採取有效回應有關。

就各國倫理法制主要核心價值而言，基本上各國所強調之倫理價值，具有相當高的一致性。各國所共同強調之倫理價值，大致上可以區分成三大類。第一類是廉潔透明與等價值，這也是各國最為強調的基本倫理價值。第二類則為與公正中立有關的價值，即使各國用語有所差異，但所指涉的概念基本上類似。第三類則是民主國家公共服務體系最終應積極達到，有關公共利益、效率效能與課責（負責）之倫理價值。

各國倫理法制總體特色，則呈現規範對象多不僅止於常任文官且有擴大趨勢；各國普遍均有規範倫理案件相關的處理程序，以及違法事件揭露及調查程序；倫理相關規範法制化程度高；普遍具有一項統合性政府倫理法典，但其他相關立法亦同時存在。

各國倫理法制主要規範面向，可以大致區分成政治中立、政治活動、財

提要
產申報、在職期間利益迴避、離職後利益迴避、弊端揭發，以及其他等七個面向。至於各國政府倫理法制負責與執行架構，大致上英國、加拿大、德國與美國採相對分散式架構，而新加坡、香港、日本與韓國則採相對集中的設計。不過，此八個國家（政府）都有一主要負責機關，而此最高負責機關則均歸行政權管轄。至於此負責機構之權力，雖然各國與政府規範不一，但基本上都有政策權與監督權。（以下略）

四、主要建議事項

本研究有關我國公職人員倫理法，本節當中所有的建議與討論，都可以放在「政治可行性」(political feasibility)的概念當中來檢視，也就是說，本研究的建議，還必須通過政治過程的考驗，因為單純立意良善的政策建議，往往不一定會成為正式的政策，這個落差主要可顯從三個方面來觀察，其一，政策建議是否可以得到目前相關業務單位的共識；其二，法令的推動是否可以得到國會多數的認可；最後，利害關係人(stakeholders)能否同意其內容並產生共識。第一點中的中央部會，橫跨行政、考試與監察三院，尤其是行政與考試兩院對於公務人員的管理問題，是有重疊與衝突的，再者，立法院是政策合法化的關鍵場域，本研究的建議必須要能通過政黨的考驗，也就是政治偏好的影響，其政治性是十分高的；最後，統合性倫理法的利害關係人，高可以高到總統，低可以低到外包廠商，這些人與團體的意見，都會藉由其各自在立法院中的代言人發言，爭取自己或團體最大的利益，以台灣的個案來說，基本上本法令在行政院院內、行政院與考試院之間、以及不同類別的公務人員間，都會有一定的阻礙，融入政治可行性的概念，本研究提出如下意見：

（一）立即可行建議：

1. 儘速推動「公職人員倫理法」立法(主辦單位：行政院)

在政府倫理法制中，具有統合性質的倫理法典，不僅是最重要的礎石，更是引導後續各項相關制度建制與整合的羅盤。因此，就我國政府倫理法制推動而言，當務之急就是儘速推動「統合性政府公職人員倫理法」的立法通過。由於此項法典規範對象涉及總體公職人員，因此就我國五權的憲政架構而言，已涉及行政、立法、司法、考試與監察五權。但是，從總體公職人員分佈而言，行政院暨所屬機關之各類公職人員，佔我國總體

公職人員超過九成五以上。因此，本研究建議此項「公職人員倫理法」之立法推動，仍應由行政院主導，儘速促成該法之立法通過。

2. 儘速訂定「公職人員倫理委員會」組織法(主辦單位：行政院)

再周延的倫理法典，若無一個組織架構完善與職權足以有效推動該法典的負責機關，基本上難以發揮成效。由於我國目前並無一個位階夠高且足以統攝公職人員倫理相關政策與法規執行的專責機關。因此，本研究於參酌學理、各國經驗、焦點團體代表與專家學者意見後，於「公職人員倫理法草案」第十四條指出：「為有效辦理公職人員職務倫理事項，政府應設置公職人員倫理委員會。(第一項)公職人員倫理委員會依法獨立行使職權，其組織與職掌另以法律定之。(第二項)」。

3. 儘速訂定「公職人員倫理法施行細則」(主辦單位：行政院)

由於「公職人員倫理法」係定位為一統合性的上位基準法性質，其作用不僅在提供各公職人員瞭解，其被期待達到的倫理價值與行為，以及禁止的反倫理行為；更是作為公民檢視公職人員是否達到最低倫理標準的羅盤。因此，在法條部分就不宜訂的過多與過於繁複。然而，為使「公職人員倫理法」的精神能真正被落實，本研究認為必須同時訂定「公職人員倫理法施行細則」，於其中對於本法之精神與規定做更詳盡的說明。

4. 加強公職人員倫理相關議題之溝通與訓練(主辦單位：行政院人事行政局、考試院國家文官培訓所、監察院公職人員倫理委員會)

無論是學理、國際組織或各國經驗均顯示，¹透過溝通與訓練，使公職人員瞭解公職倫理的內涵、相關規定、如何處理倫理困境，以及相關議題，不僅是落實公職人員倫理法的最根本途徑，亦是使倫理價值真正內化於公職人員內心與行為的最重要機制。

(二) 中期建議：公職人員倫理與公共人力資源管理政策整合(主辦單位：行政院人事行政局、考試院銓敘部與考選部)

據此，本研究建議，為了提昇我國公職人員倫理價值與行為，達到倫理與廉能治理的境地，就中長期而言，中央人事主管機關，應該將公職人

¹ Lewis 與 Gilman (2005: 306-307) 於其書中，即列出將近 30 個美國最具代表性的地方政府倫理治理相關的網站。

員倫理面向，全面的整合至各項人力資源管理政策中。這非僅止於建立各種相關倫理法規而已，而是更全面地將倫理價值與行為表現，整合至甄補、人力配置、俸給、考績、績效管理、訓練與升遷等各面向。²

(三) 長期建議：全面性的「台灣國家倫理與廉政體系」再造(主辦單位：法務部)

本研究第二章曾指出，目前全球唯一以反貪腐為成立宗旨的國際透明組織，主張為了使各國倫理治理與反貪腐能更有成效，必須進行整體國家廉政體系的建構，因而提出「國家廉政體系」(National Integrity System, NIS) 架構以供各國參考。

² 相關的概念與原則，可參考施能傑，2006。

第一章 前言

第一節 研究緣起與背景

一、研究緣起

台灣威權體制的轉型，從戒嚴到解嚴，從一黨長期執政到政權和平轉移與政黨輪替。使得台灣在原有經濟奇蹟之傲人成就外，增添民主成就一項，更寫下華人地區民主治理唯一成功典範新扉頁。然而，民主轉型後的台灣，卻尚未在民主治理最重要，也最基礎的面向——公共服務倫理價值與行為表現有積極進步與提昇。這樣的論述，從國內外許多事件與相關調查均可找到證據。

在近一年來，不同政府層級民選政治領袖、各級政務人員、各級民代，甚至常任文官等，均接連不斷地被質疑其個人或是家庭成員，倫理行為與道德操守方面的問題，有部分案件已進入司法程序，甚至被起訴。³即使這些案件最終調查結果並未定案，但卻已造成國人與國際組織的關注。著名的美國人權組織『自由之家』公布今年世界各國自由度報告，台灣的評分即從去年的最高級『一』降為『一點五』。台灣的公民自由仍然被列在第一級，但是政治權利從第一級降為第二級。主要原因即是貪瀆，其報告特別指出「貪瀆——特別是與政治人物、企業、有組織的犯罪有關者，令人憂心。」。（中時電子報，2007/7/4）

除了此刻正在發生的這些令國人感到震驚、不解與沮喪，看似屬於個別公職人員的重大倫理案件之外。⁴長期以來，國內民眾對於政府廉政的整體觀

³ 最明顯者，諸如現任總統陳水扁的國務機要費案件、第一家庭成員及其親家的貪瀆案件、國民黨主席馬英九的特別費案件、現任副總統秀蓮的特別費案件、民進黨主席游錫堃的特別費案件、…等。

⁴ 本研究於整體行文過程中，公職人員與公共服務者此二名詞將交替使用。對於公共服務者與公職人員此二名詞之使用，於本文中基本上指涉類似概念。不過，以公共服務者此名詞出現時，較為強調職務性質；以公職人員此名詞呈現時，則較為強調身份，但基本概念是相通的。至於為何本研究不採我國實務界較為常用的公務員、公務人員等名詞，係因為本研究範圍包括了民選、政務與常任文官等對象，以廣義的公職人員稱叫符合研究對象範圍。此外，就國際學術社群而言，公職人員係屬較為共通的觀念，而公務員或公務員及其區別則僅為我國學術與實務社群流通。因此，本研究係以公職人員稱之，但對於特定法規名稱與其指稱，則仍依原意。

感，亦是呈現並非十分滿意的現象。根據 2003 年行政院研考會的民調顯示，民眾對廉政肅貪成果滿意度僅在五成上下。而在 2005 年，35% 的民眾認為未來 3 年台灣的貪腐情形會更形惡化，35% 認為會維持現狀，22% 則是認為會有所改善（台灣透明組織，2005）。總體而言，顯示我國政府目前有關公職人員倫理議題的相關規範、處理與整體表現，並未能符合人民的殷切期望。

此外，基於政府透明治理與公職人員能否恪守倫理準則，完成公民的公共信託，不僅是各國政府內部的治理議題，更是民主國家最重要的基礎與全球化的重要議題。因此，許多國際重要組織的相關評比，都會將廉政治理的相關指標，納入政府各項評比之中。台灣在這些國際評比的結果，亦是呈現存有繼續進步的空間。

首先，成立宗旨在於致力促進各國廉政治理與打擊貪污的國際透明組織，每年均會公布全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index, CPI）。觀察台灣自 1996 年至 2007 年的表現，整體而言，過去十年台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋。與世界各國比較，台灣雖尚屬中度廉潔的國家（台灣透明組織新聞稿，2005.10.18），但卻也呈現停滯不前的趨勢（表 1-1）。

另外，根據世界銀行最新公布的國家治理指標，台灣防治貪腐的評分，從 1998 年的 83.6，一路下降至 2004 年的 73.9（Kaufmann, Kraay, and Mastruzzi, 2005; 余致力，2006：166）。而台北美國商會（American Chamber of Commerce in Taipei）在《2001 台灣白皮書》和《2003 台灣白皮書》中皆提及台灣「貪污」情況，仍為極待改善的課題之一。同樣的，美國貿易代表署在 2001 年 3 月 30 日所公布的年度外國貿易障礙報告中，更首次把台灣的貪污現象列為貿易障礙（經濟日報，2 版，2001.4.1）。由此可見國際社會對我國政府的貪腐問題，依然存在著不良的印象和憂慮。（以下略）