



0199-6535

電子公文

秘書室

教育部 函

受文者：國立暨南國際大學

速別：最速件

密等及解密條件：普通

發文日期：中華民國九十二年三月十日

發文字號：台政字第0920028241號

附件：如主旨(028241.TIF, 共一個電子檔案)

主旨：檢送法務部「如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能專案研究報告」乙份(如附件)，其中「項通案性加強措施」，請依說明二行政院秘書長指示，列為機關自行管考事項辦理，請查照。

說明：

- 一、依據 行政院秘書長九十二年一月卅日院臺法字第0920005174號函辦理；相關文號：法務部九十二年二月廿五日法政字第0921102284號函。
- 二、本案源起行政院研究發展考核委員會九十一年五月卅一日會管字第091-00-1196號函：「行政院第二七八七次會議院長提示及決議事項，其中『要提升政府在民眾乃至國際間的正面形象，公務人員是否清廉有效率是重要關鍵，希望各機關同仁都能做到，並請法務部會同各機關研究如何加強稽核及盡量減少公務人員受賄的可能』」。案經法務部邀集相關主管機關政風機構開會研商，訂定「如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能專案研究報告」，於法務部第十二次政風督導會報討論修正通過後，報奉 行政院秘書長核定，由法務部函發各主管機關及縣市政府參考辦理，列為第三級管考。
- 三、本案九項通案性加強措施如下：

機關地址：100台北市中山南路五號
傳真：(02)二三九七六九四〇
聯絡人：簡惠文
聯絡電話：(02)二三五六六〇六七

秘書長

秘書長

秘書長

秘書長

秘書長

秘書長

秘書長

秘書長

92年3月11日

國立暨南國際大學校長張進福

主任秘書孫台平

秘書長

秘書長

秘書長

裝

訂

線

2 x

- (一) 行政資訊以網路公開。
- (二) 建立行政程序標準化。
- (三) 設立單一窗口。
- (四) 落實執行業務稽核控管功能。
- (五) 落實職期輪調制度。
- (六) 採購作業程序透明化。
- (七) 落實執行請託關說登錄制度。
- (八) 建立「快速通關費」制度。
- (九) 加強民眾教育宣導。

正本：部屬機關學校

副本：本部各單位（含附件）



法務部

如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能專案研究報告

中華民國九十一年十月

目 錄

壹、前言	一
貳、我國清廉度在國際間之評價分析	一
參、提高國家清廉度之要素分析	四
肆、貪污犯罪之成因分析	五
一、政治方面因素	五
二、經濟方面因素	六
三、社會方面因素	六
伍、稽核監督機制無法落實執行或執行無效果之原因分析	七
一、法制面因素	七
二、程序面因素	七
三、執行面因素	八
四、其他因素	八
陸、研議各機關「加強稽核機制以減少公務人員受賄可能」通案性加強措施	九
一、行政資訊以網路公開	九
二、建立行政程序標準化	一

三、設立單一窗口	一
四、落實執行業務稽核控管功能	一
五、落實職期輪論制度	二
六、採購作業程序透明化	二
七、落實執行請託關說登錄制度	二
八、建立「快速通關費」制度	三
九、加強民眾教育宣導	三
柒、結語	三

「如何加強稽核及減少公務人員受賄的可能」專案研究報告

壹、前言

緣行政院研究發展考核委員會九十一年五月三十一日會管字○九一○○○一二一九六號函：「行政院第二七八七次會議院長提示及決議事項其中『要提升政府在民眾乃至國際間的正面形象，公務人員是否清廉有效率是重要關鍵，希望各機關同仁都能確實做到，並請法務部會同各機關研究如何加強稽核及儘量減少公務人員受賄的可能』」，本案執行情形並由該會列管。

本案鑒於「公務人員是否清廉有效率及減少公務人員受賄可能」乙節為全面之廉政問題，涵蓋層面相當廣泛，除落實加強稽核外，其他方面諸如：公務人員貪瀆犯罪原因研究、宣示政府推動廉政決心、加強肅貪及法紀教育宣導、周延陽光法案與相關業務法令制度、建立專責廉政機構等，均與廉政實施成效息息相關；此外，貪污發生之因素尚受到個人心理、社會價值觀念、文化背景等諸多因素影響。為避免研究範圍過於廣泛，流於論理形式，本案茲僅就推動廉政工作之機制、要素與成效、原因略作探討，並置重點於各機關實務上執行層面，研擬相關防制對策並加強落實執行。

貳、我國清廉度在國際間之評價分析

「國際透明組織」於今（九十一）年五月十四日公佈其二○○二年行賄指數，該項指數是由「蓋洛普國際協會」在二○○一年十二月與二○○二年三月間在十五個新興市場經濟國家對八百

三十五人進行調查之結果，重點為廿一個富裕工業國家的跨國公司在一些主要的新興市場國家的行賄犯罪之排名，我國名列第十九，僅次於俄羅斯與中國，其他如南韓、美國得分均甚低，「行賄指數結果表明，跨國公司對國際反行賄公約的精神充耳不聞，它們的行動導致發展中國家有限資源的錯誤配置，造成巨額損失。」

今（九十一）年八月廿八日「國際透明組織」復公布其二〇〇二年清廉指數，在全球一〇二個納入評比的國家中，我國與愛沙尼亞並列第廿九名，與去年比較，台灣的排名下滑了二名，我們的平均分數被西非洲的納米比亞（Namibia）超越，又輸給今年才新加入評比的前南斯拉夫共和國斯洛維尼亞（Slovenia），最後與波羅地海三小國之一的愛沙尼亞（Estonia）同分，並列第廿九名。至於我國國際清廉度排名下滑，檢討其原因，應係納入評比之國家由去年的九十一個增加為今年的一〇二個，且最近二年來，政府雷厲風行掃黑肅貪查賄，致力於打擊政商糾葛之黑金文化犯罪，政治風氣雖已有改善，惟民眾對於政府掃黑肅貪的期許相對提高，或許是因為這種心理因素，讓民眾覺得政府做的還不夠好，所以造成名次的後退。無可諱言的，政府在反貪工作上仍有相當努力空間，值得政府檢討改進。

清廉指數是一種民意調查中的民意調查，今年的指數是匯集了來自世界上九個信譽卓著之調查機構最近三年的十五項調查資料，所求出來的一種綜合指數。這些機構包括「世界經濟論壇」（World Economic Forum）、「世界銀行所作之世界企業環境調查」（World Business Survey of the World Bank）、「瑞士洛桑管理學院」（Institute of Management Development）、「庫柏賄金

流動之家」(Pricewaterhouse Coopers)、香港之「政治經濟風險顧問公司」(Political and Economic Risk Consultancy)、「經濟學人情報中心」(Economist Intelligence Unit)、自由之家之「轉型國家調查」(Freedom House's Nations in Transit)、美國哥倫比亞大學「綜合國力調查」(State Capacity Survey)、「國際蓋洛普為國際透明組織所作之2002行賄指數」(Gallup International on behalf of Transparency)等。二〇〇二年清廉指數報告中也指出，要用實證資料來比較不同國家之貪污程度非常困難，再者，全世界目前將近二百個主權國家，只有一〇二個國家納入評比，仍然缺乏足夠之資料以包括所有國家。但是，國際透明組織選取了九個機構所做十五項調查資料，互為印證的結果，顯示人們對貪污現象之評價與文化差異無關；而且，接受調查的對象包括本國居民、外國僑民、各國商人及風險、國情分析家等，清廉指數標示者社會大眾對貪污問題的關注，對清廉指數落後的各國政府形成一定的壓力，因此，儘管今年的指數囊括了歷史性的一〇二個國家，只占世界一半的國家，只能稱為全世界貪污情況的一個縮影，但此一指數仍具有全球性之意義，深受各國之重視，亦值得我們參考警惕。

行賄指數是對受賄指數的一種補充，它強調的是國際商業交易中發生的腐敗是「一個巴掌拍不響」的事實，有受賄就有行賄，如果我們只是把眼光盯者受賄者的話，是不夠完全的。但是，如果我們將台灣的行賄指數與清廉指數合併來看，海外台商行賄的程度比起國內政府官員貪污的情形嚴重的多，有關國外之行賄行為，法務部已參考「經濟合作及發展組織(OECD)」「檢肅行賄外國公務員公約」之規定，研究在貪污治罪條例增訂行賄外國公務員之刑罰規定，以嚇阻我國廠

商向外國公務員行賄，向國際展現肅貪之決心。

參、提高國家清廉度之要素分析

依據「經濟合作發展組織」(OECD)一九九六年的研究報告指出，多數的國家皆認為有效的反貪污策略不只一種，而是多元的。這些國家認為預防貪污不可或缺的元素，包括法律的貫徹、貪污的調查、有效的監督管控方法與預防及教育。在反貪污的初期，政府應儘快增加行政管理部門的透明度，使多數民眾信任。這個報告結論出八種反制貪污的要素，可作為我們之借鏡：

- 一、政治領袖的充分授權 (commitment of political leaders)
- 二、健全的反貪法令架構 (a legal and law enforcement framework)
- 三、權責相符的公務機制 (accountability mechanisms)
- 四、行為準則或評價的訂定 (statements of values or codes of conduct)
- 五、公務員的專業素養 (professional socialisation of public officials)
- 六、廉潔的公務環境 (public service conditions that support ethical behaviour)
- 七、獨立的廉政機關 (independent specialist ethics bodies)
- 八、公眾的參與審查 (public involvement and scrutiny)

九十年五月十日美國貿易代表署公布之年度外國貿易障礙報告，首次將台灣貪污紅包文化現象列為貿易障礙，直言「受賄及貪瀆，持續對台灣的企業環境造成負面影響，新政府雖然致力於掃除包括政商糾葛的黑金文化，也逮捕和起訴不少人，但仍無法達成『制度性的改變』」。

在肅貪方面，法務部於八十九年七月起，貫徹執行「掃除黑金行動方案」以來，截至九十一

年八月止（計二十六個月），各地檢署起訴貪瀆件數共計一、二八六件，起訴人數為三、四四九人，核與掃除黑金行動方案實施前同期（八十七年五月至八十九年六月）起訴貪瀆件數共計一、〇二三件，起訴人數二、五七九人相比較，起訴件數增加二六三件，而起訴人數則增加八七〇人，其中高階簡任公務人員、地方首長被起訴者有一九四人，較實施前同期之一一三人，增加八十一人，而民意代表被起訴者有二九九人，較實施前同期之一一四人，增加一八五人，顯見本部執行該方案已具成效，更充分展現政府肅貪的魄力與決心。然而根據以上之肅貪統計資料，我們亦發現儘管政府不斷戮力於「肅貪」工作，但貪瀆弊案仍未能有效壓制，類似之貪瀆案件仍不斷重複發生。近幾年發生之重大弊案如景文校產掏空案、匯豐證券弊案、消防隊集體貪污、校長和督學喝花酒等情事，均讓社會各界聞之一片嘩然；民眾除期待政府展現魄力強力肅貪外，更關注公職人員的行政倫理問題，唯有建立完善之法令制度，以法律明確訂定公務人員行政倫理規範，落實稽核查察，同時輔以檢肅貪瀆，方能標本兼治，達成「制度性的改變」。

肆、貪污犯罪之成因分析

貪污犯罪成因之涵蓋面相當廣泛，貪污犯罪亦有其特殊之文化環境，茲將其熒熒大者，列舉於後：

一、政治方面因素

如執政當局未能積極推動建構周延之法令制度，相關決策往往在黑箱中作業，由於欠缺透明及監督機制，掌握政治權力者在「絕對之權力」下濫用其權力，實施所謂「權錢交易」或「權權

交易」，造成「絕對之腐化」，嚴重敗壞政治風氣。

二、經濟方面因素

我國在過去數十年間固然創造了所謂的「台灣經濟奇蹟」，但在經濟發展過程中，資源的分配完全操縱於執政者，造成政治勢力與經濟精英之間的相互勾結，猖獗的政治和官僚主義的貪污成為不可避免的結果。尤其在「獎勵投資」口號下，由政府提供企業各種的「特許」、「補助」或「優惠」，此外，有關軍事武器的研發及採購均係在私密的情況下進行，更助長了貪污及腐化，如最近所發生的「景文弊案」及各項「軍購弊案」，即其適例。

三、社會方面因素

隨者經濟的發展，國民生活水準不斷提升，也加深了貧富差距，社會風氣逐漸趨於奢靡，在「金錢代表社會地位」、「金錢代表一切」的錯誤觀念影響下，意志薄弱的公務人員受不了誘惑鋌而走險；尤其握有特殊權力之警察、司法、採購、關務、稅務、建管及環保業務人員，雖然國家賦予彼等相當巨大之准駁或裁決之權力，及極為沉重之工作負荷，但未給予相對應之待遇，致使該等人員將貪污作為「自動調薪」之手段，過去發生之「周人蔘電玩弊案」及「警察養雞及擄雞勒贖弊案」、「高階警官接受色情業者『儂儂集團』賄賂案」、「高雄縣政府環保局長超額編列建設費圖利案」等，均為其適例。

其次，因為行政效率不佳，民眾希望公務員優先處理其申請案件而「買效率」之不違背職務賄賂罪，及為要求公務員做違法或有利於行賄者處分之違背職務賄賂罪，對雙方均屬有利，已成

為一種文化，甚至成為國民所接受之生活方式，此種觀念因素更助長貪污犯罪之氣焰。

伍、稽核監督機制無法落實執行或執行無效果之原因分析

一、法制面因素

(一) 公務法令互相衝突矛盾、致生法律漏洞，同一案情往往可採不同之法令依據，而作不同之裁量，使公務員有濫用職權之機會。

(二) 法令繁複，承辦人員裁量權過大：如建管業務現場勘驗作業、建築圖審查作業、違章查報作業，消防業務之各類建築消防設備設置標準與會勘作業、稅務人員對業者營業資料之認定、金融放款審核人員對償債能力之認定等，承辦人員之認定或裁量幾乎即為案件准駁認定之決定性因素。

二、程序面因素

(一) 行政程序不夠透明、公開，讓公務員黑箱作業致有機會違法圖利：如機關採購案件未依政府採購法規定公開辦理，相關採購人員勾結廠商圖利情事頻仍；殯葬業務有關公墓、納骨塔、靈堂之使用、管理、收費標準不明確；有關各種政府補助款之核撥作業，工商管理、關務、建管等業務之准駁、檢驗等，申請人因無法明確瞭解作業程序及准駁標準，以致經常發生弊端。

(二) 行政程序繁複，民眾為圖便利而行賄：如監理車輛檢驗、消防安全檢查等業務，因行賄者係

出於自願或採取主動，公務員受賄被發覺之機會甚少，因而敢於貪污。

三、執行面因素

(一) 未建立或未落實執行業務稽核制度：如司法機關之電腦分案、拍賣不動產之鑑價輪分作業、醫療機構之醫療器材採購審查、稅務人員查獲違章漏稅案件之覆核、稅款規費等業務收入之查核等，均尚待加強。

(二) 職期輪調制度未能貫徹實施：易滋弊端業務承辦人員，未建立或未貫徹實施職期輪調制度，如汽車監理人員，需持有檢驗證或考驗證者方得執行考驗或檢驗業務，該項業務遂長期為少數持有證照者把持，並與相關中間業者往來密切，極易滋生弊端。其他易滋弊端業務人員如警察、稅務、出納、採購：等，均應納入輪調範圍。

(三) 部分業務性質特殊，執行時隱密性高，難以稽核：如汽車駕照考驗、路邊攔檢、警察人員取締違法、警政資料查詢洩密或販售圖利。

(四) 選舉活動頻仍，民選首長基於選舉包袱及政治回饋，為綁樁而產生貪瀆，最常見者如分散採購，將大工程採購案件分為數個小包，以限制性招標指定特定廠商承包，或以綁標、洩漏底價等方式圖利廠商。

四、其他因素

(一) 部分公務員法律教育不足，不知違法嚴重性，隨意觸法。

(二) 民眾對法令缺乏認識，應酬送禮歪風盛行，如送醫生、殯葬人員紅包。有些民眾視公務機關

為畏途，願意送禮方便行事或花錢消災，如申請建築執照、使用執照、工商登記等，而機關處理檢舉案件如無法案案有著落，亦使民眾信心不足，不願多事挺身檢舉。

陸、研議各機關「加強稽核機制以減少公務人員受賄可能」通案性加強措施

九十一年六月十一日本部研擬專案研究重點經簽奉核定，針對巨額採購、重大工程、建管、地政、殯葬、警政、消防、工商登記、都市計劃、監理、稅務、關務、醫療、環保、教育、金融、矯正、司法等十八類易滋弊端業務，先行函請請各機關彙整已建構之相關稽核監督機制，檢討目前執行成效，分析無法落實執行或執行無效果之原因；經本部彙整研擬各機關通案性加強措施，提報本部九十一年八月三十日政風督導會報討論通過，會議並決議增列「河川砂石管理」乙項易滋弊端業務，擬俟報奉行政院核定後，轉發各機關照案執行，執行情形並定期檢討彙報。

另本部業函請上述易滋弊端業務之相關主管機關政風機構，深入分析貪瀆弊端之態樣與犯罪手法、形成貪瀆之問題與癥結及具體興革建議事項等，研擬「各類易滋弊端業務之犯罪成因與防制對策」研析報告乙種，擬俟彙整後再行報請核定。

本部研議之各機關「加強稽核機制以減少公務人員受賄可能」通案性加強措施如下：

一、行政資訊以網路公開：

(一) 建立政府補助款核撥統一標準：

為消除黑箱作業疑慮，各機關應研擬上網公開政府補助款之申請與核准資訊，公開資料包括

申請資格、標準、案號、申請單位基本資料、審核結果及配合注意事項等，機關應設立網路「補助捐助案件查詢系統」，提供民眾查詢。台東縣政府目前已將縣府補助捐助案件上網公開供民眾查詢，分為工程及設備類、活動經費類、教育類與其他類，可作為其他機關辦理之參考。

（二）建議仿照南韓證照申請上網之制度，將證照核發流程透明化：

南韓推動反貪污運動，漢城市政府於一九九九年四月完成申請證照上網系統，業務範圍含括市民最為詬病之二十六個部門，市民於網路上申請後，市政府承辦人員整個處理過程之細節均呈現在申請者面前，任何市民均可上網查詢案件之處理情形，足以消除市民對市政府的偏頗疑慮。實施以來普獲好評，不但有助於行政效率之提高，且可達防制貪污之目的，值得我國相關部門之借鏡。

經瞭解行政院研究發展考核委員因應科技發展、網路時代的來臨，爰於九十年十月制定並頒「行政院所屬各級機關推動民眾申辦案件電子化單一窗口作業原則」，提供各機關作為規劃及推動電子化單一窗口網路申辦的參考依據，希望能於九十三年度達成推動一千五百項民眾申辦案件表單上網且可下載、四百項可提供網路申辦的目標；另院轄市之台北市政府、高雄市政府規劃之網路線上申辦情形，高雄市政府目前已實施部分多屬便民服務之業務線上查詢功能，並有少部分項目開放民眾查詢申請進度或辦理情形。台北市政府推動網路新都便民自動化，提供市民市政資料庫查詢、申請書表下載與部分業務網路申辦，惟線上申辦、查詢之作業系統散佈各機關網站，仍需加以整合，且係以便民服務為著眼，尚未規劃行政流程透

明化之防貪設計。

建議請台北市政府、高雄市政府先行研擬試辦（其他機關可視業務繁簡、預算多寡，自行決定是否辦理），選定重點業務如工商管理、建築管理、違章查報等，於網路公佈行政流程與每一流程處理所需時間，設立網路查詢系統，公開每一件申請案件的處理過程、紀錄與申訴管道，申請人如有疑問，得隨時以網路或電話等方式向稽核單位即時反映，稽核人員亦應限時處理答覆，機關並應訂定績效管考獎懲辦法，追蹤執行成效。使所有人民申請案件流程均可一目了然，減少申請人不必要之誤會，並杜絕公務員藉故需索之機會。

二、建立行政程序標準化：

檢討行政程序中設計不良者，簡化行政程序，消除不必要之管制、限制、禁止措施或規定，各機關應製作業務流程明細表，明定每一程序所需處理時限，公佈於大眾，承辦人員應落實登記案件進出時間，由稽核人員定期或不定期加強稽核。

三、設立單一窗口：

有關人民申請案件，為避免由固定人員承辦，簡化流程以茲便民，除業務特殊不適以櫃檯化或窗口化辦理外，對於隨到隨辦性質之人民申請案件，應設立單一窗口，訓練承辦人員熟悉各項申請業務，消除以往申辦過程中某些關節之承辦人可能發生之刁難索賄情事。

四、落實執行業務稽核控管功能：

各機關應針對易滋弊端業務，建置完善之內部稽核及逐級督導之機制，彙整全部稽核辦法訂定

自我檢查表，將應稽核項目詳細列表，逐項檢查核對，以落實執行各項稽核檢查，每月（季）定期檢討業務稽核實施成效，發現缺失應辦理複查並追蹤考核，期能防範弊端於未然。

五、落實職期輪調制度：

訂定承辦易滋弊端業務人員之職期輪調制度（含稽核人員），各機關約聘僱人員及技工、工友亦可納入考量，針對不同業務訂定適當之職期，可研擬以多種方式搭配辦理調動，不同地區調動、同地區不同職務調動或同機關不同工作內容之調動等，例如學校人員可研究進行學校與學校輪調，針對特定業務（如金融、稅務等）承辦人員除定期輪調外，亦可研議落實強制休假及代理人制度，藉由代理人業務交接實施業務稽核檢查，俾能及時發現弊端。

六、採購作業程序透明化：

機關辦理採購除具有限制性招標之理由外，應採公開透明之方式辦理，以電子化作業為目標，有關採購招標、決標資訊，依法公開政府採購公報、政府採購資訊系統，各縣市政府應研議統籌設立採購發包中心，各機關並應斟酌發包金額採行招標文件公開閱覽制度，另各機關政風單位應結合採購稽核小組、工程施工查核小組、審計與主（會）計單位，加強採購案件稽核查察。

七、落實執行請託關說登錄制度：

「行政程序法」第四十七條要求公務員不得與當事人或代表其利益之人為行政程序外之接觸，「政府採購法」第十六條：請託或關說宜以書面為之或作成紀錄及行政院頒「端正政風行動方案」落實請託關說應知會政風機構登錄建檔等，有關行政程序外之接觸及請託關說等之簽報知

會及登錄制度，應加強向機關首長、單位主管說明宣導。

八、建立「快速通關費」制度：

針對人民需求快速辦理之申請業務，如貨物通關檢驗、環保標準查驗、建管現場勘驗作業、建築圖審查作業、消防設備會勘檢查等，研擬例外允許需快速通關付費，依使用者付費原則，明確訂定各項業務快速之期限與付費標準，亦可增加國庫收入。

九、加強民眾教育宣導：

建請各機關加強員工法治教育與政風法令宣導，擴大對象至接洽公務之一般民眾，並請教育部研擬加強中小學生法治教育課程，法務部將賡續加強法令宣導，灌輸公務人員以廉潔為榮、民眾以行賄為恥之守法觀念；並鼓勵民眾勇於檢舉不法；建立一個優質公務環境，使公務人員勇於任事，以提昇政府廉潔形象，達成提高國家整體競爭力的最終目標。

柒、結語

公務人員之清廉有效率為提昇國家競爭力重要因素，與其他先進國家比較，我國尚有許多需加強改進之處；就行政機關內部而言，建立權責相符的公務機制與訂定公務人員行為倫理準則並落實執行，實為防貪工作當前最重要之課題。具體而言，即建構周延之陽光法案，明確規範公職人員行政倫理與行為準則，並由政風機構實施稽核查察以落實執行。惟徒法不足以自行，本部規劃設置的「法務部廉政署」，係參酌香港與新加坡廉政政制度成功之經驗，採取反貪（教育宣

導）、防貪（預防貪污）及肅貪（懲治貪污）等三管齊下的策略，以強化組織職能、統合防貪、肅貪事權，進行廉政體制改造與政風組織功能重整，整合廉政資源，從貪瀆不法的事前預防、發掘到事後的調查處理，組成「預防—查處—再預防」之連貫作業，有效達成體制內防貪之機能。當下反貪工作及提昇國家競爭力部分，我國仍有相當努力空間，是以，建構完整且更具效能的廉政體制，擴大全民參與及監督，以有效防制黑金與根絕貪污犯罪，實為我國當前最迫切需要的課題。