

臺北市政府所屬各機關因公出國人員報告

出國類別：考察

## 九十二年度考察「香港及新加坡廉政制度」報告

服務機關：臺北市政府政風處

出國人員職稱及姓名：處長 溫新琳 主任 余永健 科長 王文信  
科長 曾慶瑞 科長 許志雲 股長 馮俊雷

出國地點：香港及新加坡

出國期間：九十二年九月一日至九月五日

報告日期：九十二年十月三十一日

## 摘要

香港及新加坡每年在國際透明組織對於世界各國所作清廉度評鑑中皆名列前茅，深獲好評，也成為國際間觀摩學習的對象。因此，為精益求精，吸取他國成功之工作經驗，本處特規劃此次考察行程，於九十二年九月一日至九月五日，分別前往香港參訪了廉政公署、申訴專員公署及至新加坡參訪貪污調查局等三個單位，針對港、新兩地有關貪瀆案件的調查、預防工作的推動、教育宣導的執行及施政興革建議事項的處理等項，進行觀摩學習，汲取前揭單位成功經驗及長處，以供本府推動政風工作參考，期能有助於創造廉能市政，強化城市競爭力。

# 目次

壹、 考察緣起與目的： .....	09
貳、 考察過程： .....	10
參、 參訪單位業務簡介及工作執行概況 .....	12
第一章 香港廉政公署 .....	12
第一節 行政總部 .....	12
一、組織編制 .....	12
二、廉政專員的職責 .....	13
三、人員聘用方式 .....	14
四、預算 .....	14
五、培訓與發展 .....	15
六、職員福利 .....	15
七、監督及諮詢機制 .....	16
第二節 執行處 .....	18
一、組織編制 .....	18
二、職掌 .....	18
三、貪污案件的來源 .....	19
四、貪污案件查處情形 .....	20
五、職員紀律 .....	22

六、職員之培訓.....	22
第三節 防止貪污處.....	24
一、組織編制.....	24
二、職掌.....	24
三、防貪策略.....	25
(一) 與部門首長建立伙伴關係.....	25
(二) 主動稽核機制.....	26
(三) 廣泛與各部門接觸.....	26
(四) 私營機構之顧問諮詢服務.....	27
(五) 提供防貪錦囊.....	27
四、工作執行概況.....	28
(一) 政府部門作業流程審查.....	28
(二) 公共機構職員紀律守則的制定.....	31
(三) 私營機構的防貪諮詢成果.....	36
第四節 社區關係處.....	37
一、職掌.....	37
二、組織編制.....	37
三、工作執行概況.....	38
(一) 透過媒体宣導.....	38

(二) 直接接觸.....	39
(三) 香港道德發展中心.....	41
(四) 青少年德育的培養.....	42
(五) 結合學校教育資源宣導反貪.....	42
(六) 社區民眾的防貪宣導.....	43
(七) 廣徵「廉政之友」密切連結市民反貪.....	43
(八) 加強與新聞界溝通.....	44
(九) 辦理民意調查.....	44
第二章 香港申訴專員公署.....	45
第一節 成立背景.....	45
第二節 組織編制.....	45
第三節 法定職權及權限.....	46
第四節 受理申訴及處理.....	49
一、受理申訴的方式.....	49
二、申訴處理方式.....	50
三、全面調查.....	51
四、直接調查.....	51
(一) 直接調查項目的選定.....	52
(二) 調查進行前之評估.....	52

第五節 調查結果之處理.....	52
第六節 六節 工作執行概況及成效.....	53
一、案件調查後提出之建議事項.....	53
(一) 抒解不滿的建議事項.....	53
(二) 改善行政措施的建議事項.....	53
二、執行成效.....	54
(一) 提高公共行政素質.....	54
(二) 提倡正面申訴文化.....	54
(三) 表揚嘉許優良公務員，提振公僕士氣.....	54
第三章 新加坡貪污調查局.....	56
第一節 成立背景.....	56
第二節 組織編制.....	57
一、調查部門.....	58
二、資料管理提供部門.....	58
三、行政支援部門.....	58
第三節 職掌.....	58
第四節 肅貪法令的修改.....	59
第五節 新加坡的防貪措施.....	62
一、加強宣導公務員拒受餽贈及邀宴規定.....	62

二、實施公務員申報財產制度.....	62
三、改善作業流程，推行防弊措施.....	63
四、加強內部稽核，建立有效監督體系.....	63
五、貫徹輪調制度.....	63
六、不欠債宣言.....	63
七、加強法紀教育宣導.....	64
肆、參訪心得.....	65
第一節 廉政公署成功的因素及值得參考之處.....	65
一、廉政公署獨立運作不受外力干擾.....	65
二、香港肅貪法令完備.....	65
三、「調查、預防、教育宣導」三管齊下的正確防貪策略... ..	66
四、靈活運用社會資源獲取最佳效益.....	66
五、建立良好誠信的企業文化.....	67
六、民眾的全力支持配合.....	67
七、具有公正客觀立場超然的監督機制.....	68
第二節 申訴專員公署值得參考之處.....	68
一、優質的正面申訴文化.....	68
二、嚴格保密，維護申訴人權益.....	68
三、以客為尊，將民眾的小事當作申署的大事.....	69

四、發揮協調功能，解決政府各機關彼此推諉卸責問題.....	69
五、不受外力影響，可防止申訴制度遭濫用.....	69
第三節 新加坡貪污調查局成功的因素及值得參考之處.....	70
一、領導人以身作則並有強烈的決心剷除貪污.....	70
二、肅貪配套法令完善，職權充分有效.....	70
三、國民的充分支持.....	71
四、公務員待遇優渥不必貪污.....	71
第四節 本府政風業務與參訪機關之比較.....	72
一、政風單位在體制與法令上的限制.....	72
(一) 無獨立之中央廉政機構且組織層級偏低.....	72
(二) 缺乏獨立運作機制.....	73
(三) 肅貪法令不完備.....	73
二、政風單位的優勢所在.....	74
三、本處與參訪單位在實際執行面之比較.....	75
伍、建議及興革意見.....	81
一、推動全方位的防貪宣導工作.....	81
二、加強運用網路媒體資源.....	82
三、推動政風義工制度，鞏固民眾及員工向心.....	83
四、加強內控稽核，推動體制內肅貪防弊工作.....	84

五、結合人事單位共同制訂員工紀律守則.....	84
六、加強機關首長責任.....	85
七、設置廉政委員會，強化監督機制.....	86
八、提昇資訊及相關硬體設施.....	86

附錄：

一、廉政公署組織架構	
二、二〇〇二年因貪污及相關罪行被檢控人數統計	
三、二〇〇二年防貪處提交各政府部門及公共機構之審查報告統計	
四、行為及紀律指引樣本	
五、申訴專員公署組織架構	

## 壹、考察緣起與目的

在全球化競爭日益激烈的二十一世紀，全球競爭力的提昇，是世界各國努力的目標。而衡量競爭力的重要指標之一，是政府的清廉度。清廉度愈高的國家，其全球競爭力也愈強，兩者之間有顯著的關聯性。除了國與國的競爭外，城市間的競爭也是未來的趨勢，臺北市在面臨全球各大城市競爭與挑戰的同時，如何肅貪、防貪、反貪，以「廉正、明快、主動、親切」的施政方針，提供廉潔效率的服務品質，以提昇城市的競爭力，是本府目前的重要施政目標。香港及新加坡每年在國際透明組織對於世界各國所作清廉度評鑑中皆名列前茅，深獲好評，也成為國際間觀摩學習的對象。因此，本處特規劃此次考察行程，分別前往香港參訪了廉政公署、申訴專員公署及新加坡貪污調查局等三個單位，針對貪瀆案件的調查、預防工作的推動、教育宣導執行及施政興革建議事項的處理等項，進行觀摩學習，汲取前揭單位成功經驗及長處，以供本府推動政風工作參考，期能有助於創造廉能市政，強化城市競爭力。

## 貳、考察過程

本次考察係由本處溫處長新琳率領余主任永健、王科長文信、曾科長慶瑞、許科長志雲及股長馮俊雷等六人前往香港廉政公署、申訴專員公署及新加坡貪污調查局等三單位，期藉由考察前揭機關組織、工作執行現況及成效等項，吸取經驗，作為工作執行之參考。本次參訪時間為九十二年九月一日起至九月五日止共計五天，九月一日參訪香港廉政公署，就該署在查處、預防及教育宣導等業務進行觀摩並交換意見。九月二日參訪香港申訴專員公署，瞭解該署在受理民眾申訴及協調處理、興革施政之工作經驗與過程。九月三日搭機離港前往新加坡，九月四日前往新加坡貪污調查局參訪，針對該局在檢肅貪瀆的成功經驗及實務作為相互交換意見，九月五日則參觀新加坡之施政建設。本次考查承蒙行政院大陸委員會香港事務局張局長良任先生、李專門委員添益先生、交通部觀光局駐香港代表王春寶先生及外交部駐新加坡代表處曾組長光治先生、羅秘書復文先生等人之安排、聯繫與協助，始能依計畫完成參訪任務，另參訪過程中復蒙香港廉政公署防止貪污處助理處長歐陽呂妙群女士、社區關係處管理策略總參事徐黃潔冰女士、執行處署理總調查主任梁志強先生、執行處高級調查主任陳錦濱先生、香

港申訴專員公署助理申訴專員溫雪明先生、高級行政主任林文  
明先生、新加坡貪污調查局副局長李俱興先生、首席特別調查  
員劉南滿先生等人之詳盡解說及答覆詢問，使考察人員獲益良  
多，在此併致謝忱。

# 參、參訪單位業務簡介及工作執行概況

## 第一章 廉政公署

香港廉政公署（下稱廉署）係於一九七四年二月十五日負責，以肅貪倡廉為工作目標，採取「調查、預防及教育宣導」三管齊下的防貪策略。其防貪的對象不僅為香港之公務員，亦包括公營企業及私營機構之員工。為確保廉署職權獨立，廉政專員直接向行政長官負責，不隸屬於任何行政部門，經費預算亦獨立支出。廉署的組織包括廉政專員辦公室、行政總部及三個專責部門，分別為執行處、防止貪污處及社區關係處，另為監督廉署業務，由香港行政長官委任各界賢達，組成獨立的諮詢委員會，專責審查廉政公署的工作，目前計有四個諮詢委員會，分別為「貪污問題諮詢委員會」、「審查貪污舉報諮詢委員會」、「防止貪污諮詢委員會」以及「社區關係市民諮詢委員會」。廉署另於一九九五年結合香港六大商會成立香港道德發展中心，致力向私營機構推廣誠信管理及良好企業管理。

### 第一節 行政總部

#### 一、組織編制

廉政公署目前的編制為一、三五六個職缺，其中首長級人員有十四人，而在職人數共一、三〇八人。其中執行處九六六人；防止貪污處五十六人；社區關係處二〇一人；行政總部則佔八十五人（如附件

一)。行政總部由一名助理處長執掌，負責人力及財務資源管理、物料供應、辦公室策劃及管理、總務等工作；並同時負責廉署的訓練工作、職員福利事宜，以及協調統籌所有與廉署有關的資訊科技服務。

## 二、廉政專員的職責

廉政專員依「廉政公署條例」第十二條規定，直接向行政長官負責，其職責分別為：

- (一) 受理及裁量有關指稱貪污的投訴，並在其認為切實可行的範圍內就該等投訴進行調查，調查範圍如下：
  - 1.任何涉嫌或被指稱是犯「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」及「選舉(舞弊及非法行為)條例」所訂之罪行。
  - 2.任何涉嫌或被指稱是由香港公務員藉機或不當使用職權而犯的勒索罪。
  - 3.任何涉嫌或被指稱是共謀犯「防止賄賂條例」及「選舉(舞弊及非法行為)條例」所訂的罪行。
  - 4.任何涉嫌或被指稱是(二人或二人以上，其中包括香港公務員)共謀藉著或透過該名公務員不當使用職權而犯的勒索罪。
- (二) 對於與貪污有關聯或助長貪污的香港公務員行為進行調查，並向行政長官報告。
- (三) 審查各政府部門及公共機構的作業規範及程序，以利發掘貪污行為，並就可能發生貪瀆的

作業方法或程序進行修正。

- (四) 應任何人的要求，就有關消除貪污的方法給予指導、意見及協助。
- (五) 向各政府部門或公共機構的首長建議，在符合政府部門或公共機構有效執行職責的原則下，就其工作常規或程序作必要的修改，以減少發生貪污行為的可能性。
- (六) 教育公眾認識貪污的害處及爭取和促進公眾支持打擊貪污。

### 三、人員聘用方式

廉署全體職員皆按「廉政公署條例」內所列的服務條件，以合約方式聘用，採兩年半一聘。截至二〇〇二年底，共有四十三名職員聘自公務員體系，其餘受僱職員均屬廉署特有職系。署內一、〇三八名部門職系人員皆按廉署人員薪級表支薪，其餘三一八名行政及輔助人員則屬一般及共通職系，薪資則與同等職級的一般公務員相同。

### 四、預算

廉署的預算係獨立編列，由香港政府年度總預算中撥出。廉署每年的預算開支，須由貪污問題諮詢委員會及港府審核，然後根據「廉政公署條例」第十四條(1)之規定陳行政長官審核。廉署每年之預算大約港幣七億元左右，以二〇〇二年及二〇〇三年度

為例，預算分別為六億八千六百七十萬港元及七億一千九百八十萬港元。

## 五、培訓與發展

廉署培訓和發展方面，採行下列措施：

- (一) 推廣員工持續進修及自我發展外，並設置網上學習中心，讓員工可隨時隨地透過網路參加網上課程。為鼓勵職員自我發展，廉署推出「歡樂時光」系列，將部分培訓課程安排在接近下班的時段舉行，以方便職員出席。課程的內容包括：企業管理、物流管理、法律改革、檢察制度，以及與管理有關的課程等。
- (二) 在專業培訓方面，課程內容包括職前訓練、指揮技巧、處理線人及「臥底」行動、使用及處理槍械、法律知識、受理檢舉技巧、保險及建造業的運作、採購程序、社區關係與防貪工作課程等。
- (三) 除了內部課程外，廉署亦安排職員到海外接受專業培訓。如前往澳洲、加拿大、英國、美國、新加坡，和泰國等地，修習有關調查技巧、電腦資料鑑證，以及資訊科技保安等課程。

## 六、職員福利

廉署設有職員協商委員會，由廉政專員擔任主席，並由二十四名選自各部門的職員代表組成。委員會

的設立，是讓職員得以就服務條件及福利相關事宜，直接向廉政專員表達意見，以增加溝通管道，保障員工權益。

## 七、監督及諮詢機制

### (一) 貪污問題諮詢委員會

該委員會目前有委員十二人，其職掌為：

1. 就香港的貪污問題向廉政專員提供意見。
2. 負責監察廉署在執行職務、人員編制及行政事務上的政策。
3. 就廉政專員依據廉政公署條例第 8(2)條所考慮採取的行動提供意見。
4. 聽取廉政專員對廉署職員所採取的紀律處分。
5. 審核廉署每年的開支預算。
6. 審核廉署呈交行政長官的年報。
7. 每年向行政長官提交該委員會之工作報告。
8. 視需要向行政長官反映該委員會所關注的事項。

### (二) 審查貪污舉報諮詢委員會：

該委員會目前有委員十七人，其職掌主要為：

1. 聽取廉署接獲檢舉案件及處理情形之報告事項，尤其是歷時超過一年或需要動用大量資源調查之個案。
2. 廉政專員須儘早向委員會報告渠授權進行搜

查的次數及理由。

3. 聽取廉政專員報告已完成調查的個案，並就律政司決定不予檢控或警誡的個案，建議應採取的行動。
4. 就廉署管轄範圍內調查所得資料，建議廉署應將資料分送何種部門處理。
5. 視需要向行政長官反映該委員會所關注的事項

### (三) 防止貪污諮詢委員會

該委員會目前有委員十五人，其職掌主要為：

1. 聽取及要求廉政公署報告有關政府部門、公共機構及私營機構在工作規範及程序上可能助長貪污之所在，向廉政專員建議應審查項目及先後次序。
2. 研究依據審查結果而作出的各項建議，並就進一步行動向廉政專員提供意見。
3. 對於該委員會建議事項的執行情形進行監察。

### (四) 社區關係市民諮詢委員會

該委員會目前有委員四十人，其職掌主要為：

1. 向廉政專員建議如何爭取公眾支持打擊貪污及如何教育公眾認識貪污的害處。
2. 聽取及要求廉署社區關係處報告為達到前述目標而進行的工作。
3. 監察公眾對於廉署工作的反應及對貪污所持

的態度。

## 第二節 執行處

### 一、組織編制

執行處負責調查工作，為廉署最大的一個部門。執行處由副廉政專員負責，轄下有兩位執行處處長，分別負責政府部門及私營機構的貪污調查工作。在負責政府部門部分，下設二個調查科，各由一名助理處長負責，分別處理有關政府部門貪污案件之調查、情報、資訊研究、證人保護及槍械、跟蹤及技術支援等。在負責私營機構部分，亦設有二個調查科，各由一名助理處長負責，分別處理有關私營機構貪污案件調查、審查貪污諮詢舉報委員會、行動支援、電腦資料鑑證、財務調查及後勤業務如人員管理訓練、統計等，截至二〇〇二年底在職的執行處人員共九六六名，佔廉署在職人數的百分之七十四。

### 二、職掌

- (一) 執行處除負責受理、研析及調查觸犯香港「防止賄賂條例」、「廉政公署條例」或「選舉(舞弊及非法行為)條例」的等罪行之檢舉外，對於與貪污有關聯或會助長貪污的公務員行為，亦主動進行調查，並於調查完成後向行政長官提交

報告。

## (二) 提出檢控

凡屬「防止賄賂條例」第II部所列罪行，須經律政司司長同意才能提出檢控。廉署就貪污或相關罪行提出檢控前，會先徵詢律政司的意見。「防止賄賂條例」第II部所列罪行前揭罪行範圍包括：

1. 索取或接受利益。
2. 賄賂。
3. 為合約事務上給予協助等而作的賄賂。
4. 為促使他人撤回投標而作的賄賂。
5. 與拍賣有關的賄賂。
6. 與公共機構有事務往來的人對公職人員的賄賂。
7. 代理人的貪污交易。
8. 來歷不明財產的管有。
9. 行賄者與受賄者即使目的未達仍屬有罪。

## 三、貪污案件的來源

廉署查處貪污案件的來源主要有受理檢舉及主動調查兩種方式：

### (一) 受理檢舉

民眾檢舉案件佔廉署查處貪污案件來源之最高比例，民眾可採下列方式檢舉：

1. 親自向執行處的舉報中心檢舉，該中心一天

二十四小時皆有專人受理。

2.向遍布於香港、新界的八處廉署分區辦事處提出檢舉。

3.以電話向廉署舉報熱線檢舉。

4.以信函向廉署設於香港郵政總局之信箱檢舉。

廉署受理前揭檢舉後，每天均由專人彙整檢舉內容陳送予處長級以上人員核閱，視案件內容涉及貪瀆與否，決定進行調查或移請相關權責單位處理。

## (二) 主動調查

除被動受理民眾檢舉貪污外，廉署多年來亦採主動出擊調查策略，化被動為主動，擴大查處範圍，強化查處能力，旨在揭發隱藏未遭檢舉的貪污活動，並發掘可能出現貪污的所在，以彰顯廉署剷除貪污的決心。經由廉署的主動出擊，近年來在公營部門及私營機構兩方面，查辦了不少的嚴重貪污案件。

## 四、貪污案件查處情形

(一) 以二〇〇二年為例，執行處共接獲四、三七一件檢舉，其中五六五件涉及警務人員，一、〇七三件則與其他政府部門人員有關。在私營機構方面的貪污檢舉件數有二、四〇三件；至於與公共機構人員有關的檢舉，則有三三〇件。在上述合計四、三七一件檢舉案中，有三、一

二六件的檢舉人願意具名，佔檢舉總件數的百分之七十二之多，顯示香港民眾對於廉署的信心與工作的支持度相當高。

## （二）檢控及警誡

執行處人員除盡忠職守，發揮專業精神，致力打擊貪污外，該處主動出擊的策略，亦發揮了極大的功效，主動出擊的成功因素，主要是透過臥底行動、利用線民、發展和分析情報等工作，成功的發掘許多貪污罪行，由於蒐證齊全、證據明確，絕大多數案件均能構成檢控的要件。以二〇〇二年為例，查辦的二七二件案件中，共有六〇四人被廉署檢控（如附件二），而個案定罪率亦維持於百分之八十三的高水平。由於並非所有犯罪者均會被檢控，假如罪行性質輕微、特別是檢控並不合乎公眾利益者，便可對當事人施行警誡，二〇〇二年遭警誡者計有一一六人。

## （三）轉請權責機關處理

對於未涉及貪污的相關檢舉案件，廉署則轉交相關的政府部門或公共機構處理，在二〇〇二年將轉請他機關處理之案件數計有一、四〇一件。

## （四）紀律或行政處分

執行處依據「審查貪污舉報諮詢委員會」的建議，於二〇〇二年將有關一六五名政府人員被

指控行為不當的調查報告，送交公務員事務局局長及有關部門首長，據以追究行政責任。

(五) 快速反應隊：

廉署自二〇〇一年四月起成立「快速反應隊」，為四個調查科提供有效的支援。快速反應隊專責處理較簡單及性質輕微，並可在短時間內解決的案件，使各調查組別可專注於較重大和複雜的個案。「快速反應隊」在二〇〇二年共處理一、一四三件性質較輕微的案件，佔執行處當年調查貪污案件總數的百分之三十五。

## 五、職員紀律

(一) 廉署的內部調查及監察組，專責調查廉署人員違紀、貪污及刑事案件的檢舉案。監察組由執行處處長負責並直接向廉政專員匯報有關職員紀律的內部調查結果。

(二) 香港律政司司長會就每件廉署人員被指稱涉及貪污及相關刑事罪行的個案給予法律意見，而已完成調查的個案須向「審查貪污舉報諮詢委員會」報告。不涉及貪污的刑事投訴，一般情況下會交由警方進行調查。

## 六、職員之培訓

(一) 基礎訓練：

執行處之訓練學校負責招聘和訓練新進人員，

同時為在職人員提供持續的專業培訓及晉升訓練。所有新到職的助理調查主任，均須在首個合約任期接受範圍廣泛的訓練。訓練課程分為三個階段：助理調查主任首先參加為期十七週的第一階段新進培訓課程，接受有關法律、證據和調查程序的專業訓練並進行實習。隨後將調派到執行處其中一個調查科，接受為期一年的在職訓練，然後再回到訓練學校參加兩星期的第二階段課程，接受著重實際調查技巧的訓練。之後學員會調派到另一個調查科作第二年在職訓練，然後再參加兩星期的最後階段訓練課程。此外，助理調查主任在首個合約任期還須參與定期舉辦的複修班日，以加深對調查工作的了解和認識。

(二) 在職持續培訓與發展：

為提倡「持續專業發展」和提升調查人員的專業水平，執行處舉辦一系列延續課程、研討會、研習班、經驗分享聚會及訓練營。訓練範圍包括：錄影會談問話技巧、財務調查、撰寫報告、導師指導技巧、電腦應用、會見疑犯的規定，以及審訊前的預備工作等。

(三) 為其他機構所提供的訓練：

廉署亦不定期為其他單位和證券及期貨事務監察委員會等，提供訓練課程。

## 第三節 防止貪污處

### 一、組織編制

防止貪污處（下稱防貪處）設置處長一名，下設兩個調查科，各由一名助理處長負責。該處轄下除了有五個審查工作組外，還有一個私營機構顧問組及一個管理組。每個審查工作組由一名組長及五至六名高級審查主任或審查主任組成，分別負責政府部門及公共機構有關會計、採購及投標程序、建築及公務員誠信等項的審查工作。私營機構顧問組則應私營機構的要求提供防貪建議，其範疇包括銀行及證券、保險、房地產代理及大廈管理等。另管理組則負責處內之行政工作如後勤支援、諮詢委員會等。防貪處編制人數為五十六人，截至二〇〇二年年底，防貪處在職人數為五十六人。

### 二、職掌

為貫徹廉政公署調查、預防及教育三管齊下的反貪策略，防範政府部門及公營機構發生貪污情況，廉署藉由進行防貪審查研究，檢討政府部門及公共機構的作業程序，並建議如何作出改善，以減少貪污及舞弊的機會。此外，該處亦應私營機構要求，就防貪及相關問題提供建議，包括如何在工作上建立監察與制衡機制等，協助私營機構建立正確之工作規範，防範貪污事件發生。依據「廉政公署條例」

第二〇四章第十二條、第十三條規定，防貪處之職掌及法定權力如下：

- (一) 審查各政府部門及公共機構的工作常規及程序，以利揭露貪污行為，並確保廉政專員認為可能助長貪污的工作方法或程序得以修正。
- (二) 應任何人的要求，就有關消除貪污的方法給予指導、意見及協助。
- (三) 向各政府部門或公共機構首長建議，在符合政府部門或公共機構有效執行職責的原則下，就其工作常規或程序作出廉政專員認為需要的修改，以減少發生貪污行為的可能性。
- (四) 以書面授權任何廉署人員進行查訊或審查。
- (五) 進入任何政府處所，並要求公務員回答與職責有關的問題，及要求交出與此有關的常規、指示、辦公手冊或指令等。
- (六) 管控及查閱足以查證任何政府部門工作程序的所有紀錄、簿冊及其他文件並可拍照或製作副本。

### 三、防貪策略

- (一) 與部門首長建立伙伴關係：

廉署認為沒有機關首長的支持配合，防貪的工作一定無法成功，故該處每半年或一年均由高級主管人員與政府重要部門，如海關、警務署、金融管理局、地鐵公司等單位之首長舉行防貪

工作小組會議，會中就防貪處認為最容易發生貪瀆之項目及程序提出防貪建議，或要求配合進行審查工作，另一方面可藉此機會熟識機關首長，建立良好關係，有助於日後推動防弊作為時減少機關抗拒改革之壓力。

(二) 主動稽核機制：

為主動掌握各機關狀況，發揮機先預防之功效，防貪處每日均由審查主任查閱報章或各機關出版之刊物，發現該機關有新制度或新系統將要推行時，均會主動與該機關承辦人員聯絡，加強瞭解並提出關注。另貪污案件經調查完成後，或是經媒體批露後，防貪處亦會主動與該機關聯繫，並提出防貪建議。前揭建議事項須與受稽核機關充分溝通討論後，在不妨礙該機關職責及運作的情形下提出，所作之審查報告亦須經過「防止貪污諮詢委員會」審議通過後，才能正式送交該機關執行。

(三) 廣泛與各部門接觸：

為全面瞭解政府部門、公共機構之作業程序，防範貪污事件滋生，防貪處對於每個重要機構可能發生弊端的環節進行瞭解並提出防貪建議，各機關在進行政策或相關法規、制度之修訂時，亦會事先徵詢防貪處之意見，惟限於人力或因應時效，防貪處會視個案性質提出快速的諮詢性報告予該機關參考外，亦會應機關之

要求，針對重要業務或個案，參與該機關之工作小組，成為小組成員，就政策、制度修訂、招標程序、承商或顧問公司之評選等項，提供一系列之防貪措施建議事項。

(四) 私營機構之顧問諮詢服務：

防貪工作的對象不限於政府部門及公營企業，私營機構之顧問諮詢業務，亦是防貪處的工作重點。為避免私營企業排斥或擔心防貪處介入後產生業務機密外洩之疑慮，防貪處除強調前揭服務皆為免費之外，該處資訊系統亦為獨立運作，並承諾絕對保密，以增加企業之信賴感。為此防貪處特別設立了一個顧問諮詢組，專責向私人機構就採購、招標、零售、佣金支付、資金和物料及庫存管理、人事管理等方面提供防止貪污方法與建議。待審查工作完成後，防貪處將會提具審查報告書，就審查所得，提出該機構已存在或可能存在的貪污機會及列出改善的建議。在企業接納並採用後，防貪處將會持續與該機構保持聯絡，以確保後續改善工作能順利完成。

(五) 提供防貪錦囊：

所謂「防貪錦囊」是指防貪處多年來在針對公、私營機構進行了前揭廣泛的稽核與諮詢服務後，對於各種不同業務範圍所可能之發生弊端態樣及貪污漏洞，所特別編製的防貪指引，提

供一般性的防貪意見，予需求單位採用，據以檢視該機構之內控機制是否完備。目前防貪處業已備有顧問管理、人事管理、存貨管理、開標後的議價程序、採購程序、保全業務外包及監管、清潔合約的外包及監管、加班及員工值勤的管理、商業房產租賃、資訊系統保安、零售促銷計畫、處理索償程序、將盈餘基金投資於固定收益工具、付款程序、貸款程序、電訊業客戶資料保密、營造業最佳工作程序原則、營造業品質控制測試、銷售收入、政府資助機構的補助金分配指引、學校人事管理、學校採購程序等數十種，涵蓋社會各層面及各業務類型，為各公私營機構提供了最適切及免費的服務，減少了內部可能貪污的機會，也間接的降低企業或機構的成本與可能存在的風險因素。

#### 四、工作執行概況

##### (一) 政府部門作業流程審查

制度的不健全及程序的疏漏，往往是貪污案件滋生的根源，要徹底剷除貪污，健全程序及制度，全面檢視作業流程，確有必要。以防貪處現有人力五十六人及預算五千萬港元而言，服務對象包括八十餘個政府部門九十多個公營機構，並能適時針對可能發生貪瀆的業務項目提出防貪建議，在倡廉防貪的工作上具有極大之

效益。以二〇〇二年為例，防貪處共完成一〇五項詳盡的審查研究，其中七十四項與政府部門的工作有關，三十一項與公共機構有關（如附件三）。審查研究的內容包括公共採購程序及外包工作、員工管理、執法工作、合約管理、排照發放及監管制度、公共基金管理等。在此僅列舉數項如下：

1. 由於香港政府持續將服務及工作外包予私營機構，私營機構的員工並不受公務員法規約束，防貪處因此十分關注此等員工的道德操守。在檢討諸多政府部門的外包業務之及工作程序後，防貪處已制定一套外包服務最佳工作規範指引，供所有政府部門參考。
2. 防貪處對於政府基金的管理亦同樣關注，香港政府近年設立多種基金，以資助不同特定目標的計劃，如發展藝術、提升教育素質以及提高香港市民語文能力等項目。防貪處即就此類基金的行政管理及撥款程序進行一系列審查研究，對於可能發生之弊端，如不法分子可能以虛假資料申領資助，及基金有無妥善之監督計畫等，防貪處已制定一套最佳工作規範，以協助有關的基金管理委員會制定完備的防貪措施，確保基金申請及其後的監察程序不會存在貪污漏洞。
3. 鑑於發生多起政府機關人員在進行直接採

購(指採購或勞務金額在港幣一百三十萬元以下)時濫用職權的案件，防貪處特別就該等機關之採購程序進行審查研究。研究發現，前揭採購程序出現舞弊漏洞，是由於相關部門未有就選擇廠商報價部分制定完備的作業規範及設立分工制度，導致有關職員有機可乘。防貪處遂建議相關部門應訂定合格廠商名單，公開邀請廠商報價；並加強以傳真機接受報價的保密工作，防範有心人竄改或洩漏報價資料；並將採購程序分工及定期查核有無按相關規定執行。防貪處另依據上述的審查結果，編撰了一套有關直接採購的「防貪錦囊」，並與香港物料供應處聯合舉辦研討會，向各政府部門介紹該錦囊，隨後為個別政府部門舉辦一系列培訓，指導各機關如何執行所建議的防弊措施。

#### 4. 香港海關—毒販財產調查業務：

香港海關轄下的毒販財產調查課，專責調查一切與販毒有關的洗錢活動。由於此類活動涉及鉅額之金錢交易，受調查之嫌疑犯或其他有關人士及有可能向調查課人員行賄。防貪處即向海關提出建議，包括改善有關的調查程序、保安程序、定期編印電腦報告、按時審閱調查檔案、制定財物處置程序等，以防範行受賄及侵占贓款或贓物情事發生。

## 5. 醫院管理局—高價醫療儀器採購程序：

醫療儀器由於單價昂貴且涉及專業，供應商數目有限，競爭相當激烈，廠商為爭取標案，時有以行賄或其他利益交換方式要求相關承辦人員指定廠商或綁標等弊端發生。防貪處建議各醫院在採購醫療儀器時，應盡可能遵照醫管局所訂定的標準規格；如另有需求無法按照該等規格時，則須組成專案小組訂定儀器規格。審標時評審小組應由不同單位的代表組成，而小組所作的決定均應妥善記錄。防貪處亦建議各醫院應就所有參與採購的人員查明有無利益衝突或迴避情事，以免影響標案之公平性。

### (二) 公共機構職員紀律守則的制定

防貪處二〇〇二及二〇〇三年度的重要施政目標之一是向公共機構推廣防貪意識及誠信操守，防貪處將協助香港各公共機構制訂或修訂內部紀律守則。防貪處向這些機構提供意見時，強調機構必須訂明本身對遵守道德操守的承諾和對員工行為的期望，並可視機構特性及實務需要增加項目或輔助案例說明，使員工能清楚瞭解機關對接受利益和款待、申報利益、機密資料維護等事項的立場。以香港公務員事務局及廉政公署會同訂定之「行為及紀律指引樣本」(如附件四)為例，其內容主要可分為下

列項目：

1. 公務員操守：

其內容規定公務員須有堅守法治、保持行政中立等共同信念。

2. 部門使命：

包括部門之工作目標及方針、及要求員工認清責任，瞭解及滿足市民需要，竭誠履行公務。

3. 接受利益：

明訂公務員禁止索取或接受賄賂或未經許可而接受利益。公務員並應熟知「防止賄賂條款」第三、四及十條之規定，對於餽贈、貸款、費用、報酬、佣金、職位等利益作明確規範，並明訂在特定情況下方能收受「接受利益公告」所列之禮物、折扣、貸款及機費、船費及車費等四項「受限制利益」。如接受利益之情況不屬於「接受利益公告」所涵括的範圍內者，則應向機關首長申請特別許可，並填具申請表。申請表可分為兩大類：

(1) 申請特別許可以私人身分接受限制利益：

由申請人填寫，向機關首長申報，表內須詳述利益之價值及提供者與收受者之關係，特別是有無公務往來之關係。填寫完畢後再由申請人主管及副首長簽署證明申請人與利益提供者有無公務往來及是

否支持此項申請。

(2) 申請以公職身分接受禮物：

由申請人填寫，向機關首長申報，表內須詳述係於何種場合以公職身分獲贈禮物及其價值，再由處理禮物的指定人員建議由受禮人保存、由同事共享、作為抽獎禮品或陳列於辦公室等。

4. 利益衝突：

利益衝突即公務員的私人利益與機關和政府的利益出現矛盾或衝突。守則中須明訂私人利益之範圍，公務員有責任留意並避免導致利益衝突情況發生，並應向機關首長申報，如有不避免或未申報者，將遭受紀律處分。會導致利益衝突之情況有下列數種：

(1) 投資

香港公務員可自由進行投資，但須小心進行，避免投資風險超出其經濟能力負擔，並須避免利益衝突，依據公務員事務局之規定，擔任第一層（如財政司、政務司、律政司等）或第二層（如警務處、入境事務處、消防處等）職位的公務員須申報在香港及香港以外地區的投資。

(2) 濫用公職

公務員處事應公正無私，不應對任何私人機構或個人給予優待，並不應利用職權牟

取個人或親友之利益。

(3) 濫用職務上知悉的資料

公務員不應利用執行職務過程中獲得的各項資料以換取金錢報酬或個人利益，也不能對外洩漏而損害公眾或政府的利益，擅自洩漏或濫用前揭資料，將構成刑事或行政處分。

(4) 兼職

公務員於上班時間或下班後兼職時，不論有無報酬，均應經機關首長核准，並應注意防範所兼任職務有無可能與本身工作發生利益衝突情事。

(5) 免費服務

依「接受利益公告」規定，免費服務雖視為「不受限制利益」，惟公務員在接受此種利益前，應確保提供服務者沒有公務往來，以免欠下人情。如果公務員在接受免費服務之後才與提供者有公務往來，則宜將曾接受服務一事向機關申報，以避免可能的利益衝突狀況。

5. 個人行為

個人行為包括下列五項：

(1) 濫用機關資產及資源

對於機關之資產及資源如金錢、財物、物品、或服務等，皆只能用於公事。

## (2) 賭博

香港公務員禁止豪賭或與公務有往來或是其執法對象進行賭博。

## (3) 負債

公務員應量入為出，審慎規劃個人財務，如因債務問題而影響工作，可受紀律或行政處分，如無力償還或宣告破產，須經機關首長向公務員事務局報告，主管人員並應將該員調離可能接觸敏感資料的職務。

## (4) 貸款

公務員可向銀行、存款公司、互助合作社等機構貸款，可向庫務署申請預支薪金，也可在限制條件下向朋友借貸，其限制條件為：在對方並非借款公務員之部屬或有公務往來之情況下，如向私交良好者借貸，每人每次不得超過港幣二〇〇〇元，如向其他人士借貸，則每人每次不得超過一〇〇〇元，且均須在十四天內償還。但如果公務員係由其他方面獲得貸款，而且所獲貸款有違反「接受利益公告」規定，特別是有公務上往來關係者，將被控觸犯防止賄賂條例之罪行。

## 6. 勤奮不懈

公務員應盡忠職守，努力貫徹執行任務，並不得擅離職守，違者最嚴重可遭革職，喪失

領領取退休金之權利。

#### 7. 檢舉企圖賄賂行為及罪行

公務員執行公務時如發現任何賄賂或企圖賄賂之行為時，負有舉發的義務，並避免作出可能防礙或阻撓調查的行動。公務員如以私人身分發現任何犯罪行為，亦應履行公民責任，檢舉不法。

#### 8. 查詢

守則內應明訂如果執行時遇到困難或有任何建議事項時，可向機關負責之部門查詢及請示。

9. 各機關於訂定守則時，可視機關特性及實務需要增加項目或輔助案例說明，使員工均能明白機關之要求，俾利遵循。

### (三) 私營機構的防貪諮詢成果

防貪處私營機構顧問組主動與不同的私營企業接觸，提供免費和保密的防貪服務，主要是就投標及採購機制、員工管理、存貨管理、生產及零售程序等項提供意見，由於私營企業講究時效，為節省企業查詢時間，以利降低成本，提昇競爭能力，防貪處受理企業查詢案件，其回應時間以不超過兩天為原則，在二〇〇二年，該處計向相關機構提供多達三三四次的防貪建議。

## 第四節 社區關係處

### 一、職掌

香港政府於一九七四年成立廉政公署後，認知要反貪污，除進行貪污行為的調查及政府、私營機構內部的防範外，想要全面遏止貪污，主要仍靠民眾的支持與配合，尤其是改變民眾對貪污問題的態度，更是對抗貪污的治本之道，因此於該署於一九七五年初依據「廉政公署條例」第十二條(g)及(h)規定成立社區關係處（以下簡稱社關處），採取下列兩項策略進行防貪宣導：

- (一) 透過媒體宣導，喚醒民眾意識，教育公眾認識貪污的害處。
- (二) 直接接觸各行各業，爭取社會大眾支持肅貪倡廉的工作。

### 二、組織編制

社關處設置處長一名，轄下設有兩個社區關係科，各由一名助理處長負責。社區關係科(一)設有「管理及策略」、「教育及宣傳」、「新聞」及「香港內地聯絡」四個組，負責透過大眾傳媒宣揚肅貪倡廉及與中國大陸相關機構進行非調查事宜的聯絡。社區關係科(二)轄下設置分布香港各區的八處分區辦事處，方便市民舉報和查詢與貪污有關的問題，並

直接與市民聯絡，推行深入的倡廉教育。該處編制共計二一一人，截至二〇〇二年底，該處的在職人數共有二〇一人。

### 三、工作執行概況

#### (一) 透過媒體宣導部分：

##### 1. 策劃廣泛的防貪教育工作

防貪處策劃內容廣泛的防貪教育工作，以及舉辦多項以公務員、青年人、特定行業及專業人士為對象的活動，以宣揚反貪信息及爭取市民對反貪工作的支持。

##### 2. 善用各類媒體宣導

(1) 為推廣廉署工作及確保市民對貪污問題提高警覺，社關處推出各類宣傳廣告，鼓勵市民踴躍檢舉貪污及對貪污採取絕不容忍的態度。

(2) 社關處亦製作節目，旨在透過不同故事和訪問，向民眾特別是青年及青少年灌輸廉潔意識及正確之價值觀。

(3) 利用巴士車廂內的廣播網播放由社關處自行製作的短篇宣導節目，每集節目力求緊湊及精彩，以三分鐘為原則，透過一些過往及近期的貪污個案，呼籲市民合力打擊貪污。

(4) 利用廉政公署網站宣導，定期更新網頁

內容，以保持瀏覽者對網站的興趣。由於網路發達，上網瀏覽者日漸增加，廉署網站自二〇〇一年七月起至今，廉署網站的瀏覽次數已累積至六、五〇〇萬人次，而平均的瀏覽時間為二〇分鐘。此外，社關處專為青年人所設立之「另有 TEEN 地」青年網站亦深受青年人歡迎，自二〇〇〇年四月推出以來已有二、六〇〇萬人次上網，平均瀏覽時間為十八分鐘，成效良好。

## （二）直接接觸：

### 1. 公營機構的服務：

- （1）廉潔的公務員團隊，對維繫市民對政府的信任和信心，至為重要。故社關處為各機關編訂切合需要的防貪培訓課程。以二〇〇二年為例，社關處已為五十一個政府機關共二五〇〇〇名公務員提供防貪培訓，以加深他們對「防止賄賂條例」的認識、提高他們對貪污漏洞的警覺性。
- （2）廉署出版「誠訊」電子版半年期刊，並將其載於香港政府內部網站上的「公務員誠信管理資源中心」、廉署本身及公務員事務局網頁內，以推動公務員廉潔風氣及提供誠信管理的最新資訊。
- （3）除公務員外，社關處亦為公共機構，大專院校、主要公用事業及集體運輸機構員

工舉辦防貪研討會；並協助前揭機構舉行內部倡廉活動，藉以顯示機關致力維護企業誠信文化的決心。

## 2. 私營機構的服務：

為喚醒工商業界對於貪污的關注，協助防堵機構內可能出現貪污的漏洞及向員工推廣反貪意識，社關處針對各行各業採取不同的服務策略：

- (1) 以銀行業為例，廉署與銀行業有關的監管機構及商會攜手推行「銀行界誠信領導計畫」，為銀行業員工而設的網上培訓教材，採用互動及富趣味性的設計，向學員介紹反貪污法令及本身在防貪工作上的角色，並定期以電子郵件方式將防貪資料寄發予員工。
- (2) 以保險業為例，廉署的防貪課程已成為保險業仲介人員專業培訓的核心課程。廉署會同保險業商公會為保險業仲介人舉辦大型研討會，以及為保險公司安排培訓講座，提升從業員的道德操守及加深對防貪的認識。
- (3) 為使旅遊業從業員更加認識防貪和廉潔操守的重要性，廉署與業界主要機構聯合進行專業道德推廣計畫。計畫內容包括舉辦研討會、編製防貪指引及培訓教材等。

(4) 為使零售業從業人員對於不法份子非法取得客戶信用卡資料盜刷案件提高警覺，廉署特別製作了一套介紹正確處理信用卡資料的指引及宣傳海報，並舉辦多次研討會，向業者加強宣導，防範受害。

### (三) 香港道德發展中心

以教育宣導手段加強防貪工作，與由制度面直接介入或採用強制性的改革方式相較，收效較緩慢，但教育為紮根的基本工作，惟有透過全面性的防貪道德培養，才能建立民眾及企業的正確道德觀，因此廉署於一九九五年五月成立香港道德發展中心，針對企業界進行宣導，藉以提高各行各業之專業道德水平。該中心之工作，由廉署及包括香港總商會、香港工業總會等六個主要商會組成之「香港道德發展諮詢委員會」負責督導，中心提供多項企業道德管理諮詢服務，包括制定紀律守則、舉辦培訓課程、設立誠信管理資料庫等。例如二〇〇三年八月，該中心即配合廉署為商界職員製作了一套防貪教材。該教材透過實際個案，以輕鬆手法帶出「防止賄賂條例」的重點，並提醒職員應對日常工作中可能出現的貪污機會提高警覺，該套教材並免費供各機構索取，作為企業培訓之用。香港道德發展中心另設置網站為企業界提供即時之線上服務，自二〇〇一年底推出以

來，累積的瀏覽人次已超過二〇〇萬次，每月平均約有四、〇〇〇人次瀏覽。

#### (四) 青少年德育的培養

除了針對企業界的道德培養外，青少年的培養亦是社關處的工作重點。由於青少年生活的重心係以家庭及學校為主，故社關處全力推廣以家庭為本的防貪教育活動，結合香港各地區之公民教育委員會、青年事務委員會、青年團體及地區組織合辦各類親子活動，內容包括各類研習營、網上互動遊戲、家長論壇等，針對如金錢、物質觀及如何指導子女善用零用錢等議題，幫助家長培養子女正確價值觀，有助於日後反貪教育的推行。

#### (五) 結合學校教學資源宣導反貪

社關處深信教師是該處推行德育工作的最佳夥伴，故從二〇〇二年五月起，社關處為教師推出「德育資源網站」。並推動「學校德育夥伴計劃」，邀請教師參與，製作教學節目及電子報，向幼稚園及小學生宣揚正確價值觀，自開辦以來，共有超過六萬名的幼稚園及小學生參與過相關活動，網站亦超過二九〇萬人次瀏覽，並有四、〇〇〇名幼稚園及中小學教師申請成為網上訂戶。對於中學及大專院校，社關處繼續透過學校講座及倡廉活動，加深中學及大專學生對貪污禍害的認識，並提醒大專生注意防範

日後進入職場時可能面對的貪污誘惑。

#### (六) 社區民眾的防貪宣導

肅貪倡廉工作的成功與否，市民的支持成為最重要的關鍵，因此社關處展開一系列之「廉潔社區齊推廣」活動，鼓勵地區組織舉辦不同形式的倡廉活動，在社區內推廣建立誠信文化。該處除製作多套活動材料，供各團體免費借用外。並與香港十八個區的區議會和地區組織合作，舉辦了多元化的倡廉活動，這些活動包括防貪研討會、親子工作坊、巡迴展覽及各類倡廉比賽及遊戲等，目的是鞏固市民對廉署工作的支持。為了進一步讓社會各階層人士更了解廉署的工作，各分區辦事處也定期舉辦市民茶敘，與市民交換意見，除了可提高廉署的透明度外，亦有助社關處蒐集市民對廉署工作的意見，以利調整工作方向，切合社會脈動與實際需求。

#### (七) 廣徵「廉政之友」，密切連結市民反貪

為鞏固市民對肅貪倡廉工作的參與及支持，廉署自一九九七年起推動「廉政之友」制度，以招收會員方式，邀請各界人士共同參與活動，成為反貪架構之成員，以增加民眾之認同感，這些活動包括迎新活動、親子及電腦研習等專題，該處並定期出版「廉政之友」會訊，向會員發布最新活動及有關廉署的最新消息，藉以

凝聚向心力，協助推動反貪。截至二〇〇二年年底，「廉政之友」共有超過一、八〇〇名來自不同背景的會員，其中包括學生、上班族、專業人士及家庭主婦等。

#### (八) 加強與新聞界溝通

社關處透過新聞稿、專訪及新聞簡報等方式，對外公開市民關注和涉及公眾利益的最新消息，除此之外，該處透過與報章合作，以專題系列形式介紹反貪法令、商界防貪措施及倡廉教育活動等，以提高廉署工作的透明度。

#### (九) 辦理民意調查

為瞭解民眾對貪污問題所持的態度及對廉署工作表現的看法。社關處每年均定期辦理民意調查，依二〇〇二年民意調查的結果顯示，有百分之九十八點六的受訪者認為廉署值得支持。百分之九十四點八的受訪者表示對廉署的信心在未來一年會增加或維持不變，另百分之八十八點九的受訪者相信廉署會對受理檢舉的資料保密，而百分之七十三點三的受者表示，他們向廉署檢舉貪污時願意透露身分，百分之七十的受訪者認為廉署的反貪工作是有效的，百分之七十五點六的受訪者則認同廉署的執法是大公無私的。由前揭數據中顯示，廉署的工作獲得香港絕大多數民眾的支持，民眾亦用具體的行動表示對廉署持續肅貪深具信心。

## 第二章 香港申訴專員公署

### 第一節 成立背景

香港特別行政區申訴專員公署（以下簡稱申署）係於一九八九年根據香港法例第三九七章「申訴專員條例」成立的獨立機構，其性質與我國的監察院部分業務相類似，但無彈劾、糾舉、審計等權責，與政風業務相對照，其性質與政風興革業務較為類似。申署專責受理民眾申訴，調查政府部門及公營機構遭民眾指控行政失當事項，透過獨立、客觀及公正的調查，處理及解決因公營機構行政失當而引發的問題，紓解市民不滿，主持公道。其終極目標則在於防止濫用職權、糾正行政措施錯誤、以及提高公共行政的素質和水平，進而維護人權、確保官僚習性不會影響行政公平性。

一九九四年，香港政府更修法加強申訴專員的職能，賦予申訴專員權力，可以在沒有接獲申訴的情形下，主動展開調查。使申訴專員的職能不再侷限於調查申訴及為市民紓解不滿，可以更加積極主動展開直接調查，處理有關廣大市民利益及廣受關注的議題。

### 第二節 組織編制

申署編制九十二人，申訴專員由香港特區行政長官直接任命，申訴專員之任期為五年，並得連任。下設副申訴專員一人，其下再設二個調查科與一個行政及發展科。調查科各由一位助理申訴專員負責，指揮所屬各調查組處理申

訴及直接調查工作；行政及發展科則由首席行政主任負責，督導所屬各組辦理內部行政、對外事務及翻譯事務等（如附件五）。截至二〇〇三年三月底止，申訴專員公署在職人數計七十六人，佔編制人數的百分之八十三。

申署自一九八九年成立以來，一直參照香港政府部門之運作方式，且所屬人員均為從政府部門借調之公務員，為符合申訴專員條例精神及貫徹獨立調查之立場，該署自二〇〇一年十二月十九日起，在行政體制、運作程序和工作方法上已脫離政府機制，故目前所聘用之人員中有百分之七十五是依據申訴專員條例所聘用之人員，目前剩餘的十六名公務員將於二〇〇四年前全部調離，該署將成為完全獨立的法人團體。

### 第三節 法定職權及權限

- 一、依據「申訴專員條例」第七條規定，申訴專員有權就權管範圍內行政機關行政失當或濫用職權等事項被動受理申訴。
- 二、申訴專員公署可就相關政府部門違反公開資料守則的申訴進行調查。
- 三、對可能攸關廣大市民利益及廣受關注的問題，申訴專員公署認為有必要時，可主動展開調查。
- 四、申訴專員可以在進行調查期間，向申訴所涉機構的

首長索取任何資料、文件或物證；申訴專員如認為某人能夠提供與調查有關的資料時，無論該員與被申訴機關是否有關，申訴專員均可召喚前來，要求在宣誓後提供相關資料或物件。受召喚人員，如無合法理由，不得拒絕提供調查所需的資料，所謂合法理由係指香港特別行政區行政長官證明所提供的資料可能有損香港安全、防衛或國際關係，或香港政務司司長證明可能有損刑事的調查或偵查，或牽涉未經行政長官同意而披露行政會議的議事內容。阻撓申訴專員的調查，或不遵從申訴專員的合法要求，但又無法作出合理解釋者，可被判罰款一萬港元及監禁六個月。申訴專員亦有權公布調查報告，但不得揭露被調查或牽涉之相關人員身份。

註：「行政失當」的定義

依據「申訴專員條例」第二條規定，「行政失當」

係指行政欠缺效率、拙劣或不妥善，一般包括：

- (一) 不合理的行為，包括拖延、無禮及不為受行政措施影響之人著想的行為。
- (二) 濫用權力或權能作出不合理、不公平、欺壓、歧視或不當的偏頗行動；或全部或部分基於法律上或事實上的錯誤而作出的行動。
- (三) 不合理、不公平、欺壓、歧視或不當的偏頗程序。

## 五、調查權限

(一) 調查投訴的主要限制：

1. 申訴人對渠所申訴的行政缺失事項已知悉超過兩年。
2. 申訴人為匿名。
3. 申訴並非由受直接受影響的人或代表法人團體提出。
4. 申訴人無從識別或下落不明。
5. 申訴人就與行政失當無關的事宜發表意見或尋求協助。
6. 申訴涉及申訴專員職權範圍以外的事項。
7. 申訴人有法定權利透過法院提出上訴或反對，或尋求補救方法。
8. 以前曾調查性質相同的投訴，而未見有任何行政失當之處。
9. 申訴屬瑣碎無聊、無理取鬧或居心不良。

(二) 申訴專員不得調查的行動：

1. 與保安、防衛或國際關係有關的行動。
2. 法院已經展開與投訴有關的法律程序。
3. 投訴涉及政府土地權益的授予、延期或續期條件的增加或更改。
4. 投訴涉及政策、人事或合約、商業交易事宜。
5. 香港行政長官親自作出的行動及行使權力赦免罪犯。
6. 政府授予勳銜、獎賞或特權。

## 六、適用申訴條例的機關

依申訴專員條例所列，適用之機關計有警務處、廉政公署、香港人民入境事務處、九廣鐵路公司、土木工程署、土地註冊處等八十七個政府機關及公營機構。

## 第四節 受理申訴及處理

### 一、受理申訴的方式：

- (一) 申訴人可親自向申訴專員公署提出。
- (二) 申訴人可具名以信函、申訴公署之申訴表格、傳真或電子郵件等方式提出。
- (三) 自二〇〇一年年三月起，如申訴性質簡單，或申訴人在書面表達方面有困難者，可採用電話進行申訴。惟如以電話提出者尚須注意下列事項：
  1. 申訴人必須留具姓名及通訊地址。
  2. 電話申訴只適合用來處理一些內容比較簡單和無需送交太多文件的個案。一般而言，申訴人需在十五分鐘內交代投訴內容，而被申訴的機構不得多於兩個。
  3. 電話申訴的內容將會錄音存證並製作紀錄寄交申訴人確認，後續辦理情形將以書面方式與申訴人聯繫。

## 二、申訴處理方式：

- (一) 市民所有查詢及申訴內容皆會保密，如有違反者可處二年有期徒刑及罰款五萬港元。
- (二) 申訴專員公署將先研析所接到的申訴事項是否在職權範圍內。
- (三) 如申訴事項不在職權範圍內，將通知申訴人為何不處理之原因。如在職權範圍內，則展開調查，或視性質採用另類排解糾紛方法處理，處理及調查完成後並將結果通知申訴人。
- (四) 如申訴專員認為調查某項申訴是符合公眾利益的，則即使申訴人已撤回該申訴，專員仍可對該案展開調查。
- (五) 專員在調查行動進行前，須將其進行調查的方向通知所涉機構的首長，並可徵詢其意見。
- (六) 所有調查行動均不公開進行。
- (七) 所謂另類排解糾紛方法，係指對於較為簡單和直接的申訴，申署會採用較靈活及非對抗性的方法處理，包括下列三種方式：
  1. 現處計畫：在取得申訴人同意後，將簡單的個案轉請被申訴之機關，由該機關處理及函復申訴人。申署將監察整個過程，如機關的答覆未能令申訴人滿意，則申署會隨時介入。
  2. 提供協助，作出澄清：申署會先進行初步查證，再將查證所得及調查結果告知申訴人。

申訴專員亦將視情況建議被申訴機關推行全面的改進措施。

3. 調解：調解係在雙方均為自願之情況下進行，申訴人與被申訴機關的代表同意會面，由申署派員以公正客觀立場居中進行協調，不會偏袒任何一方。

### 三、全面調查

對於性質複雜、涉及原則性問題、嚴重行政失當和極不公平的情況、制度上或程序上有弊端的個案，申署會進行全面調查，進行調查時申署具有下列權力：

- (一) 進入處所。
- (二) 傳喚證人。
- (三) 取得文件（包括機密文件）。
- (四) 拒絕與申訴專員合作者，可遭判刑處分。

### 四、直接調查

申訴專員公署進行直接調查工作，其主要目的在協助權管範圍內的公營機構找出行政程序中可改進事項，徹底解決有關制度上的問題，以求施政更加公平和有效率。雖然直接調查須花費時間和資源，但可在初期即發現問題所在，進而一勞永逸地徹底解決，防範日後經常不斷出現的申訴出現。

(一) 直接調查項目的選定：

1. 申署會不定時選擇一些市民普遍關注的問題展開直接調查，其進行的時機往往是在政府提出新政策或修訂某項政策，或是當時發生令社會關注的問題，或是市民就某些事項重複申訴時。

2. 申署有一常設小組，由副申訴專員主持，依下列原則選定直接調查之項目：

(1) 研究及分析市民以口頭或書面方式向申訴專員提出申訴的性質和內容。

(2) 參與該署協助推廣計畫之社會賢達人士如太平紳士等所作出的建議。

(3) 申訴專員本人及或所屬人員所作出的具體建議。

(4) 參閱政府部門及其他公共機構所出版的刊物。

(5) 整理及分析大眾傳播媒體的有關報導。

(二) 調查進行前之評估

進行直接調查之前，申訴專員會就該直接調查項目的背景進行研究，通常會要求有關機關的首長提供相關背景資料協助，以利全面評估整體情況。

## 第五節 調查結果之處理

- 一、直接調查完成前，申署會先製作報告之草案送交被調查機關，使該機關有機會針對報告內容所建議之補救或改善事項提出說明意見，受調查之個人亦有相同機會提出申辯。機關如接受申署建議，則首長負有定期將執行情形及進度向申訴專員報告之責任。
- 二、申訴案件如涉及多個機關，遇有灰色地帶致各機關產生推諉狀況或冗長耗時之協調，申署將要求各機關釐清問題所在並提出解決方案，防杜官僚程序發生。
- 三、直接調查工作進行完畢後，申訴專員公署會將調查報告及建議事項移請被調查機關改善，由於該署並非法院，並無約束力，惟實際上受調查機構均會積極配合，落實調查報告之建議事項。如申訴專員認為該機關未於限期內或未充分採納申署之建議者，將可向香港特區行政長官報告。

## 第六節 工作執行概況及成效

- 一、案件調查後提出之建議事項
  - (一) 抒解不滿的建議事項：包括向申訴人道歉，採取補救措施等。
  - (二) 改善行政措施的建議事項：旨在要求機關改善程序、修正錯誤、防堵缺漏或補救不足。以直

接調查而言，申署自一九九四年成立至今，已完成了四十一項直接調查，並提出了五四〇項建議，九十一年度內則完成了六項直接調查，受理的查詢案件有一四、二九八件，投訴案件則有四、三八二件，處理完成四、三七〇件。

## 二、執行成效

### （一）提高公共行政素質

申訴專員制度之主要功能，是透過調查後提出建議，改善公共行政制度或行為，二〇〇二至二〇〇三年間申署完成了一二四件全面調查及六件直接調查，分別提出了一七三項及七十二項建議，其中超過百分之九十五的建議已獲相關機關採納並落實改善。

### （二）提倡正面的申訴文化

市民對行政措施不滿而提出申訴，係適當的行使公民權，負責而有依據的申訴將促使政府重新檢討其政策、措施及程序。申署擔任監察角色，以中立公開的立場，倡導正面申訴文化，為民眾提供革新施政的管道，促進了社會的發展。

### （三）表揚嘉許優良公務員，提振公僕士氣

申署為獎勵政府機關及公務員個人提高服務水平，設立「申訴專員嘉許獎」制度，分別針對機關及個人設置「公營機構獎」及「公職人員

獎」，定期表揚服務優良之機關及個人，除作為學習榜樣外，亦有提振士氣之功效。

### 第三章 新加坡貪污調查局

新加坡向以高超行政效率、廉潔的政風和極低的貪污率享譽國際，依據國際透明組織所公布的二〇〇三年世界各國清廉指數排名，新加坡以得分九點四分排名高居全球第五，是亞洲唯一得分超過九分的國家，堪稱亞洲諸國之典範。此種成就主要歸功於該國施政者的決心、公務員的配合及民眾的支持外，直屬新加坡總理公署下的貪污調查局居功厥偉。

#### 第一節 成立背景

一、新加坡於一九五九年自治時，雖沿續了原殖民統治者英國的公共服務體系，然而當時貪污現象猖獗，充斥於社會各層面，其產生的原因大致可歸類如下：

- (一) 防止貪污法令不足，貪污罪被列為不可逮捕的罪行，調查員亦無足夠的法定權力去有效的執行調查工作。
- (二) 狹隘的防止貪污法令使得蒐集罪證工作相當困難，以致許多貪污的公務員因此逃過法律制裁。
- (三) 當時的公務員薪水低於私人機關，許多公務員因平日並無積蓄，一旦遭逢緊急事故就會陷入經濟困境，致部分公務員藉由貪污所得來支應生活開銷。
- (四) 當時負責調查貪污的官員都是向警察機關短期

調用，因此調用人員多存過客心態，缺乏向貪污挑戰的決心。

(五) 當時人民教育水平較低，大都不清楚本身享有的權益，在與公務部門接觸時只知道用賄賂的方法遂行其訴求。

二、新加坡鑑於國內貪污情況嚴重，修改防制貪污法令，賦予貪污調查局更大的職權，漸成全國之共識，尤其是執政高層對於防制貪污更有著強烈的企圖心。一九六〇年當時的內政部長王邦文在修改法令的國會上即指出：「政府強烈的意識到，如果執政者是透過貪污行為以提供快捷的行政服務和傳達國家政策，即使其目的和期望很崇高，還是無法生存」。該國前總理李光耀亦曾表示：「假使領袖不清廉，對事物要求不夠嚴謹，行政體系的正直和完整形象將受到削弱和考驗，最終瓦解，唯有在清廉和有效的管理行政人員的領導下，行政體系的完整形象才得以維持」。因此新加坡在執政者及全民皆有一致共識的情況下，藉由修改肅貪法令，賦予貪污調查局更大的職權，加強掃除貪污的工作，終於獲致了極佳的成效。

## 第二節、組織編制

貪污調查局編制員工為七十六人，由局長負責綜理全局業務，另置副局長、高級助理局長、助理局長及不同等級

之特別調查員。局本部下設調查、資料管理提供、行政支援三個部門。茲將各部門職掌略述於後：

### 一、調查部門

負責受理及調查公務或私營部門貪污之檢舉案件，其下設有四個調查小組，每一小組由一名助理局長或高級助理局長指揮，負責案件的偵查作為，案件查證完成後即移送新加坡總檢察署，證據確鑿之案件即進行追訴，證據不足而涉有行政疏失案件，則移請機關追究相關人員行政責任。

### 二、資料管理提供部門

負責該局所有情報蒐集、資訊處理、防貪實務研究及科技支援等。

### 三、行政支援部門

負責經費、人事及一般後勤行動支援等工作。

## 第三節、職掌

一、依據防止貪污法令，受理調查公務與私營機關的貪污案件。

二、調查公務員貪污瀆職及其他不法行為。

- 三、檢討政府機關之行政程序及办理流程有無弊端，並研提改進方案，以杜絕貪污。

#### 第四節、肅貪法令的修改

新加坡為遏止貪瀆，自一九六〇年起，肅貪法令即定期檢討修改，以強化肅貪的職權及成效，一九八九年新加坡通過「貪污防止法」及「貪污（利益沒收）法」後，使得新加坡肅貪工作的執行具有極大的優勢，前揭法案的重點如下：

- 一、法庭可以命令觸犯貪污罪者繳交罰款方式交出貪污所得。
- 二、賦予調查官員更大的調查權力。
- 三、檢方無需證明受賄者是否有能力、權力、機會或者沒有去實行受人所託的事項。
- 四、調查人員可命令受調查的公務員以宣誓方式申報本人及親屬的財產。
- 五、授權檢察長要求所得稅局提供嫌犯的所得資料。
- 六、收入與財產不相稱的情形可作為呈堂證據。
- 七、沒有佐證的同謀証據可以接納為証據。

- 八、被貪污調查局約談的人有法律上的義務提供情報。
- 九、可調查新加坡人民在國外所觸犯的貪污罪。
- 十、向貪污調查局提供虛假情報的行為被列為可逮捕的罪行。
- 十一、另修法時對於貪污行賄的定義及範疇亦作明確之界定，所謂貪污行賄係指不忠實的供給或提供任何報酬或不忠實的接、收取或獲得任何報酬的行為，以及對行賄人採取或不採取任何行動，因而袒護了行賄人的個人利益皆屬之。報酬的種類計有金錢、禮物、貸款、效勞費、佣金、有價證券、財產、產業、職位，工作或契約、解除義務、償還貸款、服務、利益，優待、恩惠，提供或承諾報酬等。
- 十二、不須向法院申請逮捕令，即可逕行逮捕涉嫌貪污人員。貪污調查局局長有權發布搜索令，命令調查員搜索公務員住宅。調查人員可要求任何人就職務上相關事項，提供事實真相，任何人依法均負有提供之義務。
- 十三、貪污調查局獲得授權，得派調查員赴相關之公司、銀行等機構，調查涉嫌貪污人員或其配偶，或合理推知之受託人、保管人之銀行帳戶、持有股份、其他帳目或保險箱，並有權要求任何人舉發或提供調

查員所需之事實、帳目、文書或物品。凡不舉發犯罪事實或不願提供帳目、文書或物品者，即構成觸犯「貪污防止法」之罪責。

十四、凡觸犯「貪污防止法」、「貪污（利益沒收）法」或新加坡刑法相關法條之陰謀犯、未遂犯或教唆犯，被告對其所有或特定期間所獲得之金錢、資源或財產等，與其所得來源不相稱，未能提出合理說明者，法院得以其事實採信證人所作證言，證明該賄賂已被接受、獲得、同意接受或決定取得，並據以求刑。

十五、一般刑事犯罪案件，舉證責任由控方負擔，惟貪污案件則由被控人員負舉證之責任。

十六、一件貪污案件最高可判處五年有期徒刑，並得科一萬元罰金。

十七、任何人向公務員行賄，公務員縱未收賄，亦須向上級報告，另公務員亦有義務逮捕向其行賄之人員，否則將處以六個月以下有期徒刑，或新加坡幣五千元之罰鍰。

十八、公務員接受任何外界餽贈，均須呈報。如確屬紀念物品而無金錢價值，准予收受。倘當局認為所贈之禮品具有金錢價值者，即予估價，受贈者可照價

收購，否則歸公。故公務員接受餽贈，縱禮品之價格不高，若有隱瞞不報之事實，即足以構成罪嫌。

十九、公務員就職前，須先申報財產。此外公務員無論涉及公務與否，均不得向人借錢，如遇困難，可聲請社會事務部救助，違者應受懲戒。

## 第五節 新加坡的防貪措施

### 一、加強宣導公務員拒受餽贈及邀宴規定

新加坡公務員不能接受饋贈，一經查出，即以貪污議處，如情形特殊或基於公務禮儀，收受後須向主管申報，另如官員接受邀宴，須填寫報告，敘明時間、地點及事由，如參加邀宴而未報告，便視為違法，此項嚴格規定，使得公務員均主動避免餽贈邀宴，充分發揮了淨化風氣的功能。

### 二、實施公務員申報財產制度

凡公務員到職時，對於私人財產，包括不動產、汽車、銀行存款、股票、貴重珠寶等，均應詳細申報，以供查核。在職人員每年一月一日亦須定期申報。任職後如私人財產不正常增加，未能提出合理的來源者，即有可能涉及貪污，此項陽光法案使得官員財產得以透明化接受檢驗，有效嚇阻貪污。

### 三、改善作業流程，推行防弊措施

繁瑣而不透明的程序是貪瀆滋生的溫床，故如何簡化作業流程，達到公開透明，使弊端無從滋生，一向是貪污調查局工作的重要項目。該局之資料管理提供部門即負有研擬防弊措施之任務，藉由研究各機關制度及流程，找出可能發生弊端的環節，進而加以改善，提高行政效率，消除了程序上的障礙，也為今日的新加坡奠定良好的政、經基礎。

### 四、加強內部稽核，建立有效監督體系

內部稽核是機關自我控制，防範怠惰、腐化及貪瀆的最佳方式，內部稽核在現有的架構下，賦予主管或稽核人員監督的責任，建立管理考核的標準程序，時時加以檢視，弊端自然難以產生。

### 五、貫徹輪調制度

為防範公務員久任一職產生弊端，建立任期制，加強職務及職期輪調，向為防貪的重要步驟，新加坡實施輪調制度甚早，公務員均已視為常態，成效甚為良好。

### 六、不欠債宣言

新加坡政府規定每個政府官員每年均需要宣告公

布自己未陷於負債之窘境，政府官員如債臺高築，為債所迫，自然容易受賄或遭有心人之牽制利用，發生貪瀆情事。

## 七、加強法紀教育宣導

對新進公務員於職前培訓時，貪污調查局均派員講解拒受邀宴饋贈等防制貪污有關規定，使新進人員均能瞭解政府整飭貪污之信念，確實依法行政。

## 肆 參訪心得

本處此行計參訪港、新二地之三個機關，其業務性質因屬性不同而有所差異，在香港部分，廉政公署負責肅貪、預防及教育宣導工作，申訴專員公署其業務性質較為單純，純粹以受理申訴興革施政為主，而新加坡貪污調查局的工作則較著重於貪污案件的調查及機關易滋弊端業務的檢視，宣導工作則相對的較少辦理。以下僅分別就前揭三機關參訪之心得與建議事項分述如後。

### 第一節 廉政公署成功的因素及值得參考之處

#### 一、廉政公署獨立運作不受外力干預

廉署肅貪績效卓著，首要在於該署為超然獨立的機構，直屬於香港特區行政長官，獲得充分的授權，不受行政或立法機關等政治力之干擾，得以順利無阻礙的進行肅貪工作。

#### 二、香港肅貪法令完備

香港的肅貪法令依據主要有「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」、「選舉（舞弊及非法行為）條例」等，是廉署進行查察貪污不法工作不可或缺的利器，尤其是有關舉證責任之轉換，凡公務員生活水準高於其薪資所得，或其能支配之財產超過薪資所得者，除非有正當理由，否則即構成犯罪，此項法令對於

心存貪念之公務員發揮了極大的嚇阻作用。

### 三、「調查、預防、教育宣導」三管齊下的正確防貪策略

調查、預防及教育宣導三管齊下是香港肅貪倡廉工作成功的主因，故廉署除致力於貪污案件的查處外，另針對制度的不健全及程序的疏漏，制定防弊措施，改善作業流程，防堵貪污漏洞，但如無教育宣導在其中扮演向下紮根及推手的角色，肅貪工作永遠無法成功，廉署在成立之初即瞭解到教育及宣導的重要性，故由社區關係處策劃了一系列的計畫，有系統的進行宣導工作。針對公務體系、私營機構、社區民眾（如家庭主婦、老人等），學生（由幼稚園至大學）等不同層級對象，以漸進的、綿密的、滴水不漏的方式，將反貪意識深植人心，達到全民反貪的目標。

### 四、靈活運用社會資源，獲取最佳效益

廉署每年之預算有限，要全面性的進行肅貪工作，擴大成效，唯有倚賴社會各種資源支持，在媒體方面，藉由廉署的精心擘劃，並爭取到電視媒體的支持，得以定期在公共時段播出廉署製作的宣導短片或與媒體合作的電視劇集，使得宣導工作藉由電波深入每個家庭，發揮更大的影響力，在香港媒體時段價格高昂的情況下，實屬難得。另廉署亦善

用廣播及網路媒體進行宣導，為各階層或各年齡層設置不同屬性的網站，成立以來吸引了高達六、五〇〇萬人次上網瀏覽，發揮了極大的效益。

## 五、建立良好誠信的企業文化

廉署為培養企業界良好的職場道德，結合了六大商會，成立香港道德發展中心，為企業制定員工守則、辦理培訓，建立誠信的企業文化。廉署深知公務部門的貪污案件絕大多數是發生在與企業往來的過程中，如工程、勞務等採購案件之招標、執行等，如私營企業或民眾厭惡貪瀆，公務員自然減少了從中牟取不法利益的機會，廉署對症下藥，建立正確的職場道德，已為香港的肅貪工作奠下良好根基。

## 六、民眾的全力支持配合

依廉署於二〇〇二年所辦理之民意調查，有百分之七十三的民眾願意具名檢舉貪污，有百分之九十八點六的受訪民眾支持廉署，有百分之九十四點八的民眾對廉署有信心，顯示全港六百萬民眾對廉署有絕對的支持與堅定的信心，由於香港民眾早年曾深受貪污之害，對於目前的成果甚為珍惜與自豪，普遍存有厭惡貪污的共識，對於貪污的容忍度甚低，發現貪污皆能踴躍檢舉，肅貪的基礎因而更加鞏固。

## 七、具有公正客觀、立場超然的監督機制

廉署員工素以專業、敬業、盡忠職守著名，工作成就亦有目共睹舉世稱道。但為精益求精，監督廉署依法行政，防止濫權，其主要的行政部門之上均設有性質不同的諮詢委員會，由各界賢達、專業人士及政府高級官員組成，除發揮監督作用外，並可就工作之方針、走向提供專業諮詢，防止閉門造車濫權或腐化情事發生。

## 第二節 申訴專員公署值得參考之處

### 一、優質的正面申訴文化

香港申訴專員條例明訂無論申訴人是以何種方式申訴，均須留具真實姓名及聯絡地址，主要是在防範惡意或不實的匿名指控。申訴人如有任何冤屈或不滿之事實，應以負責任的態度提出，並明確的留具聯絡方式，除有助於協調聯繫解決外，並有保障公務員人權的作用，使得公務員在依法執行職務的過程中，得以不必顧慮有心人士的惡意干擾及不實指控。

### 二、嚴格保密維護申訴人權益

保密是申訴制度的基石，在受理及處理申訴案件過程中，申訴專員公署承諾絕對保密在未取得申訴

人同意前，該署均恪遵保密規定，防止洩漏。如有違反，將可處二年以下有期徒刑及罰款港幣五萬元，故香港民眾對於申訴專員公署深具信心，遇有施政缺失或不公平事項，均願主動提出申訴或興革建議，有助於提昇施政品質。

### 三、以客為尊，將民眾的小事當做申訴專員公署的大事

申訴專員公署倡導並落實以顧客（民眾）權益為導向之服務政策，對於民眾之申訴或查詢，不論事情大小，小者如生活周遭之瑣碎事務，大至政府的政策等，只要關乎民眾的權益或期望者，均採相同的態度處理，給予民眾深刻之感受，願意繼續為監督政府的施政付出心力。

### 四、發揮協調功能，解決政府各機關彼此推諉卸責問題

本位主義、因循苟且、遇事推諉之不良習性仍多多少少存在於香港各政府機關，有時因法令不明確產生灰色地帶，致民眾申訴時無法獲得迅速而正確之處置，除造成申訴民眾困擾外，延宕多時的問題亦仍然未能解決。申訴專員公署居於第三者中立客觀之立場，找出問題徵結，協調各單位並要求配合改善，有助於順利解決問題，避免累積民怨。

### 五、不受外力影響，可防止申訴制度遭濫用

依申訴專員條例，申訴專員在行使職權時有完全獨立之法定自主權，且自二〇〇一年十二月起，該署為求獨立自主在體制運作上脫離政府機制，故能夠本於中立客觀立場，不向壓力低頭，不遭人利用解決私人恩怨爭取私利或阻延行政程序，確保社會的公平正義得以貫徹。

### 第三節 新加坡貪污調查局成功的因素及值得參考之處

#### 一、領導人以身作則並有強烈的決心剷除貪污

新加坡與香港一樣，早年均受到貪污的毒害，嚴重影響國家的進步發展，同時造成社會的不公平。因此全民深深體認唯有剷除貪污才是拯救國家避免沉淪的途徑，而主導該國肅貪工作成功的最主要人物前總理李光耀先生不僅以身作則提倡簡約生活，對於貪污者更主張不問其身分地位一視同仁，依法嚴懲，沒有任何特權得以僥倖脫罪，貫徹社會公平正義。

#### 二、肅貪配套法令完善，職權充分有效

肅貪工作成功的要件中，法令占有極大的比重，相關的法令及配套措施必須周延有效避免疏漏，並賦予調查人員極大的職權。如新加坡肅貪法令修改後，貪污調查局無須向法院申請逮捕令，即可逕行

逮捕涉嫌人、舉證責任轉由被告負責、收入與財產不相當未能提出適當說明者即視同貪污、傳聞證據仍可當作呈堂證據等，雖然迭遭各國法界學界人士質疑有侵害人權之虞，但前揭法令能夠切中貪污問題的核心，並使得貪污調查局在執行時獲得充分權力，成為剷除貪污的絕佳利器。

### 三、國民的充分支持

新加坡在國土面積狹小又缺乏天然資源的情況下，唯有發展觀光業、金融業、服務業及高科技產業，吸引觀光客及外資前來，才能鞏固國家長久的發展。但要提供絕佳的環境，並使外國廠商有充分的信心願意前來投資，清廉而運作順暢有效率的政府體制是首要條件。新加坡國民很早即有深刻的體認與共識，並願全力支持配合政府，以共同建立一個清廉國家自許，協助政府剷除貪污，消除投資障礙，建立外資信心，終於造就了今日政府清廉度排名高居全球第五，亞洲第一名的優異表現

### 四、公務員待遇優渥不必貪污

新加坡在推動肅貪工作之初所採用的方式，除了積極以霹靂手段查處貪污外，提高公務員的待遇也是同步進行的有效方式。藉由優渥的待遇，除了吸引優秀的人才進入政府體系服務外，公務員在沒有

後顧之憂的情況下，衡量貪污的風險成本極高，自然不容易興起貪念，此種策略與香港相同，均發揮了顯著的功效。

#### 第四節 本府政風業務與參訪機關之比較

##### 一、政風單位在體制與法令上的限制

##### (一) 無獨立之中央廉政機構且組織層級偏低

迄目前為止，我國尚無獨立之中央級廉政專責機構，廉政業務係由法務部政風司督導全國各機關政風機構，負責貪瀆案件查處、發掘及預防工作事項。當貪瀆案件發掘後，除少數事證明確案件可逕由政風單位簽報首長同意後函請地檢署偵辦外，其餘案件則依賴法務部調查局統籌指導各地調查處站進行調查蒐證工作。為利後續偵辦事宜，政風機構與調查單位、檢察機關間雖訂有「各機關政風機構與相關單位聯繫協調作業要點」及「法務部政風工作地區聯繫會報作業規定」等橫向協調聯繫規定，執行以來雖略具成效，但仍因分屬不同體系，無法發揮統合功效，甚至發生溝通互動不良而錯失案件偵辦時機之情況。另負責督導推動全國政風業務之政風司，僅係法務部幕僚單位，經費、人力及權限均不足，與香港新加坡兩地相較，在先天條件上已有不足。平心而論，我國的政

風工作在此種困境之下，能有目前之成就，實屬難得。為突破現況，展現獨立自主的功能，在中央設立一高位階及強而有力之專責機構，統籌廉政業務之策劃及推動，實屬必要。

## （二）缺乏獨立運作機制

業務推動的順暢與否，人力及經費占最重要的因素，具有獨立的人事及經費權，推動業務時能夠避免外力干預，達到規劃及預期的目標。惟「政風機構人員設置條例」第十條規定，各機關政風人員應秉承機關首長之命，依法辦理政風業務。因此，政風機構推動各項業務時，亟需機關首長之支持與業務單位之配合。惟目前政風機構隸屬於各機關編制內，每年之經費預算亦編列於各機關項下，推動政風業務時，需受機關首長之節制及民意代表之審核，無法超然獨立行使職權。雖然各機關政風人員之昇遷考核不受機關影響，但經常在程序上及經費預算編列上遭到掣肘，如機關首長政風單位推動工作時不予支持，則政風工作之成效更將大打折扣。

## （三）肅貪法令不完備，政風機構缺乏充分職權

完備的法令是肅貪能否成功的關鍵，此點可由香港廉政公署及新加坡貪污調查局的豐碩工作成果中獲得印證，香港之「廉政公署條例」、「防止賄賂條例」、「選舉(舞弊及非法行為)條例」

及新加坡之「貪污防止法」、「貪污（利益沒收）法」等肅貪法規，分別在逮捕涉嫌人、舉證責任轉換、收入與財產不當管有、傳聞證據仍有證據力等關鍵法條上賦予執行單位充分的職權，讓執法人員如虎添翼，自然績效卓著。反觀國內，肅貪法令不夠完備，除政風機構無司法警察權，只能進行發掘工作，無法主動偵查貪瀆案件外，檢察、調查單位之職權亦無法與港、新兩地相較，在檢、調、政風三者皆有先天性限制的狀況下，肅貪成效自然與民眾期待有所落差。

## 二、政風單位的優勢所在

- (一) 相對於香港廉政公署及新加坡調查局獨立於機關外而言，政風單位藉由設置在各機關內之政風人員，扮演體制內之防貪角色。政風人員為機關之一份子，故對於機關特性、組織文化、政風狀況、法規、業務分工、作業流程及執行成效等均有直接而深入之瞭解與體認，故能夠在施政缺失或弊端醞釀之初期即先期發現或掌握貪瀆線索，並在造成重大損害或引發民怨前予以遏止、改善。與廉政公署、申訴專員公署或新加坡貪污調查局設置於體制外，被動受理檢舉或針對執行面研析及民意反映後方研採具體作為，相較之下政風單位反應迅速及有效

率，即時發揮預防效果，減少損失，也降低了社會成本。

- (二) 如前述，政風單位配置於機關內，能夠瞭解機關真正之需求及待加強改善之處，故在推動防貪業務時，有著無人能及的優勢，政風單位能夠針對實際需求，適時辦理法令宣導及制訂可行有效之防弊措施，並能時時檢視執行成果，如有不合時宜或窒礙難行之處，亦能立即調整修正，充分發揮防貪功效。
- (三) 依香港及新加坡兩地肅貪法令規定，凡檢舉不實者即須負法律責任，惟由於我國誣告罪之成立與定罪較為嚴格，以致於誣控濫告情形相對較為泛濫，政風單位此時即能發揮洗冤白謗的功能，如被檢舉人所為經查與檢舉事實不符或查無實證者，皆可立即獲得澄清，充份保障公務員人權。
- (四) 在施政興革方面，政風單位扮演民眾及機關間之橋樑角色，與香港申訴專員公署相較，政風單位在受理檢舉或申訴時，凡不涉及貪瀆事項，皆能即時將民意反映至機關，免再透過轉介，對於機關後續辦理改善情形亦能同步追蹤，效率優於申訴專員公署。

### 三、本處與參訪單位在實際執行面之比較

- (一) 以功能而言，本次參訪之三個單位之中，香港

廉政公署負責查處、預防及教育宣導工作，申訴專員公署負責施政興革工作，新加坡貪污調查局則以查處為主預防為輔，本處業務除涵括前揭四個項目外，尚負有機關設施維護之重任，惟以人力狀況評估，本府七十九個政風單位，現有專任政風人員僅二百五十人，服務的對象除設籍本市的二百六十二萬人外尚包括在本市工作、讀書等未設籍的流動人口，總數超過三百萬人，而香港總人口數雖高達六百萬人，近二倍於臺北市，惟廉政公署目前人數高達一千三百餘人，五倍於本府現有人力。兩者相較，本處以較少之人力推動範圍較廣之業務，誠屬不易。

(二) 香港廉政公署及新加坡貪污調查局除擁有充分的司法調查權力外，其調查人員之專業性亦獲得各國一致之好評，除歸功於有計畫的專業培訓外，精良的科技器材及資訊設備亦扮演了重要的輔助角色。鑑於目前許多貪污案件均係以資訊科技作為犯罪工具，故香港廉政公署為因應此種趨勢，於一九九九年即成立電腦資料鑑證及研究發展組，為調查人員在保存、讀取、分析與案情有關之電腦資料提供技術支援。為防範電腦儲存之資料遭破壞及湮滅證據，該組已就如何由燬損之硬碟中解讀資料等項進行研究。與前揭單位相較，本處科技器材仍嫌貧乏，

資訊人才亦嚴重不足，有待進一步補強。

(三) 於涉嫌人之偵訊部分，廉政公署執行處對於嫌疑犯之偵訊過程相當嚴謹，均採錄音、錄影方式以保障雙方權益，偵訊室則率先採用三角桌，以受訪者、訪問人及記錄三人各坐一邊，採等距方式進行訪談。據執行處人員表示，採用三角桌面之理由在於符合心理學，與方型桌面以正面訪談方式相較，三角形無對立及衝突感，有助於緩和情緒，解除心防。除此之外三角形桌面亦有助於偵訊人員觀察受訪人之肢體動作，瞭解情緒變化，由於本處訪談及製作查證筆錄之次數相當頻繁，此種方式對於訪談作業應有相當大之助益，頗值得參考採用。至於新加坡貪污調查局之偵訊方式則與香港及本處差異甚大，據該局人員表示，該局可留置涉嫌人四十八小時，偵訊時無須錄音、錄影，可採誘導方式取供，涉嫌人可聘請律師到場，唯律師須做為控方證人，證明貪污調查局並無刑求情事。

(四) 在宣導工作部分，廉署由於預算較本處充裕，故得以定期自行製作或配合電視及廣播等媒體製作單元劇及短劇播放，加強宣導工作，但以香港電視及廣播媒體時段價格之高昂，如無媒體支持及港府徵用公共時段配合，恐難以達成。本處受限於預算不足，僅能以有限之經費

製作宣導短片及廣播劇，至於播出之時間，則無法如香港般徵用公共時段，加上目前媒體多以營利為導向，僅能利用少數的影視及廣播媒體或有線電視台之公共頻道播出，效果自然不如前者，故爾後如何爭取充足之預算及各類媒體支持配合，將是本處面對的重要課題。

(五) 香港廉政公署同時負有公營及私營機構防貪業務推動之責任，故宣導工作之觸角得以延伸至私營機構，其深度及廣度自然優於本處。廉署藉由提供各項防貪宣導課程，幫助私營企業培養職場專業道德，強化員工的反貪意識，當私營企業員工不願貪，與政府部門接觸時自然也不容易發生官商勾結等貪污情事。本府政風人員限於職權及人力，目前尚難以對於私營企業提供類似服務，無法達到雙管齊下相輔相成的防貪及教育宣導目標，殊為可惜。惟由於本府各政風單位於機關中仍有許多與廠商、民眾接處之機會，本處目前業已要求所屬利用機會加強向洽公之民眾及廠商宣導本府廉政理念，以體制外的宣導，強化民眾反貪意識，將有助於本府政風工作之推動。

(六) 香港廉政公署目前進行之重要工作之一，即是與公務員事務局共同協助各政府機關訂定員工紀律指引或守則，其內容分別就利益接受之限制、如何避免利益衝突、金錢或物品等餽贈之

收受等項明確規定，並視機關業務特性或實際需要增加輔助之文字及案例說明，凡機關新進或新到任之員工均需簽署，使渠明瞭本身負有之責任、義務、限制等，只要遵循該守則，發生貪瀆之可能性就會大幅降低。反觀國內公務員新到職時，大多僅籠統的宣導公務員服務法等原則性規定，未能以書面明確進行紀律要求，以致流於形式。

(七)「廉政之友」的制度也是香港靈活運用社會資源，擴大廉政績效的妙方之一。藉由招收會員方式，鼓勵社會各界熱心及正義人士加入，建立民眾認同感、向心力及榮譽心，為推動廉政進步而共同努力，此種方式不但鞏固了民眾的支持，無形中也增加了肅貪的義工，在社會的每個階層中為廉政付出心力。

(八)在財產申報工作部分，香港及新加坡雖有申報財產及投資之規定，但僅由機關首長被動的受理，遇有檢舉或申報人涉案時，方視需要進行瞭解，我國除訂有「公職人員財產申報法」外，另有「公職人員財產申報資料審核及查閱辦法」，受理申報機關因陳情或其他情事，認申報人有申報不實之嫌疑者，可進行實質審核。本處為推動電子化政府及因應「公職人員財產申報法」修法方向，主動研究規劃、領先全國建置完成「公職人員網路申報財產系統」，於八十

九年十一月一日正式實施網路申報財產作業，申報人可透過網路安裝申報軟體及申報財產資料，而受理申報機關（構）則可透過網路進行管理及資料保存作業。在實質審查部分目前本處正朝向提高網路查詢比例加強辦理，期能運用網路降低以往人工查詢之繁瑣作業，以提昇行政效率。

## 伍、建議及興革意見

政風機構與司法調查機關在體制上有著先天性的差異，有關前述中央無獨立運作之廉政機構、政風單位組織層級偏低、無充分調查職權及肅貪法令及配套措施不足等項，由於涉及立法、修法及今後政風機構之定位與走向等政策性議題，未來如能完成修法，提昇位階，成立權能充分之中央廉政機構，以建立廉能的政府，自然是臺北市政府及全國各政風單位之殷切期望，惟在前揭理想未實達成前，僅就臺北市政府政風工作之實務面及執行面提具興革建議如下：

### 一、推動全方位的防貪宣導工作，建立民眾防貪意識

要全面的遏止貪污，除了以查處的霹靂手段治標外，民眾的支持配合，尤其是改變民眾對貪污的態度，降低對貪污的容忍度，更是恆久的治本辦法。教育宣導以短期而言，似難以評估成效，但經長期持續的宣導下，效果便逐漸顯現，此種成效可由香港及新加坡肅貪的成功經驗上獲得驗證。長期的肅貪防貪宣導，使得全民以廉潔為榮，以貪瀆為恥，遇有貪瀆即主動揭發。以香港為例，香港檢舉貪污並無獎金，惟民眾卻能踴躍支持，並有高達七成二的人願以具名方式檢舉貪瀆。而我國在「獎勵保護檢舉貪污瀆職辦法」規定高達六百萬元檢舉獎金之鼓勵下，民眾主動檢舉的意願卻未見明顯提昇，顯

示防貪教育宣導仍有相當大的推展空間。惟教育宣導要發揮功效，須全方位進行，除以機關員工為對象外，應將觸角延伸至機關外，針對各行業、各階層、各年齡層進行，尤其是學生，更是防貪宣導的最佳對象。故可針對本市大專院校、高中、國中小，甚至幼稚園，分別編印不同程度之教材，加強宣導灌輸防貪觀念，逐漸潛移默化，建立正確之道德觀。另與民眾接觸較頻繁之機關如各區公所、醫療院所、商業管理或建管單位等，政風單位亦應掌握機會加強向洽公民眾宣導，使民眾明瞭貪污的害處並支持政府的肅貪工作。

## 二、加強運用網路及媒體資源

目前國內電信及網路事業甚為發達，上網已成民眾及學生之生活習慣，尤其臺北市網路之普及率高居全國首位，此種無時空差距、無限寬廣之資源，是推動肅貪防貪及教育宣導的利器。只要網站具吸引力，無須大肆宣揚，使用者自動會口耳相傳踴躍瀏覽。香港運用網路宣導的成效相當驚人，廉署網站三年吸引六五〇〇萬人次上網瀏覽，青年網站有二六〇〇萬人次，針對職場人士所設之道德發展中心網站，一年來有二〇〇萬人次，針對小學生所建置之德育資源網一年多來也有超過二九〇萬人次上網瀏覽，以香港人口僅六百萬人而言，民眾曾至廉

署網站流覽之比例甚高。而國內各政風機構與之相較，顯然遜色甚多，其差異原因，除了學校宣導不足或未納入道德課程鼓勵學生瀏覽外，網站的內容是否豐富、有足夠吸引力，亦是主要原因，網路是一種相對低成本卻有高效益的媒體，在目前預算爭取逐漸困難的情況下，應善加利用，積極培養人才投入網路建置工作，發揮高度創意，朝向活潑化（如設計與肅貪相關的網路遊戲）精緻化、實用化發展，才能吸引各階層人士上網，在有限的經費下創造最大的宣導效果。

### 三、推動政風義工制度，鞏固民眾及員工向心

廉政公署推之「廉政之友」制度，公開招募會員並辦理活動，使會員更進一步瞭解廉署反貪污的工作，盡一己之力共同打擊貪污，此種方式鞏固了民眾的向心力，強化了參與感，無形中為反貪增加了極大的助力，頗值得參考。為加強全民監督及呼籲熱心民眾共同參與廉政工作，可朝招募政風義工方向進行，廣邀各界熱心、具正義感人士共同為提昇本府優良政風而努力，另為鞏固義工向心力，可定期辦理活動或發行義工通訊等電子報，或於網站上設置專屬之留言板，以利聯絡感情、交換心得或提供建議。此外，本府每年均定期舉辦端正政風模範人員選拔，並公開表揚，當選人員皆為機關內具有

廉潔事蹟之人員，對於政風工作之支持度亦相當高，如能號召歷年之政風模範共同參與擔任義工，將能發揮莫大助益。

#### 四、加強內控稽核，推動體制內肅貪防弊工作

政風單位由於設置在機關內，與廉政公署、申訴專員公署及新加坡貪污調查局相較，有著熟悉機關業務特性、反應迅速、掌握機先的優勢，故應發揮此項優勢，結合業務主管單位，加強推動內控稽核作業，針對易滋弊端業務研析，定期檢視作業流程有無疏漏，研定防弊措施加強防堵。本處於九十一年查辦二件重大貪瀆案件後，本府主計處即訂定「臺北市政府稽查所屬各機關實施內部控制成效作業原則」，與本處及相關單位共同組成本府內控稽核小組，採主動方式至各機關進行全面稽核，執行成效甚佳，發現多項可能造成貪瀆之環節，業已責成受稽核機關改善，並研提檢討報告。為確保此種模式持續有效，除定期進行內控稽核外，將比照廉署防貪處方式，遇有異常或認為有貪瀆滋生之可能空間時，即主動積極介入，與機關共同檢視作業流程，防堵疏漏。

#### 五、結合人事單位共同制定員工紀律守則

公務員在職場生涯中均有可能面臨到有關利益接

受、利益衝突、迴避、借貸、個人財務、飲宴應酬、餽贈甚至金錢賄賂等相關疑義與誘惑，如何避免或是妥善處置，經常造成困擾。人事及政風單位雖然分別針對本身業務範圍進行相關宣導，惟未能統合，以致於效果有限，應比照香港廉政公署結合人事單位，共同指導各機關，編訂員工守則，將與前揭事項相關之法規如「公務員服務法」、「臺北市政府廉政倫理規範」、「臺北市政府公務員迴避案件處理要點」、「國家機密保護法」等整編於守則內，並視機關業務特性，於守則中輔以文字或實際案例說明，以切合機關特性及需求，並可藉此培養或建構各機關之企業文化，創造廉潔無瑕的職場環境。

## 六、加強機關首長責任

機關政風的良窳是首長的責任，首長重視政風，機關才能有廉潔的風氣與卓越的效能。以香港及新加坡為例，員工申報財產或投資的對象為機關首長，遇有接受利益如餽贈、邀宴情況時須向首長申報取得許可，首長亦負有監督防範員工發生利益衝突或負債等情事之義務，遇有類似情事，應即注意防範或調整職務以避免發生貪瀆。由此顯示，機關首長不僅在業務推動上負有成敗責任，更兼負有倫理道德、政治風氣的監督者角色。而國內部份機關首長仍存有政風工作僅是政風單位權責之心態，缺

乏推動之意願，以致政風單位功效難以全部發揮。香港並無政風單位，首長尚且以政風工作為己任，國內機關設置政風單位，自不應存有此種消極現象。因此，今後應朝加強機關首長責任方向辦理，使首長能以機關政風為己任，主動推行廉政。

## 七、設置廉政諮詢委員會強化監督機制

為推動政風工作進步，除了政風機構本身應戮力以赴外，來自外界的監督機制亦是不可或缺的鞭策動力，藉由學者專家、各行各業專業人士如律師、建築師、資訊從業人員及媒體等共同組成全方位之諮詢機構，跳脫公務員心態，以民間思維來審視政風工作之成效及缺失，適時提供必要之專業技術諮詢，將有助於提昇政風工作之品質。

## 八、提昇資訊及相關硬體設施

在資訊及網路發達的今日，公務機關均以電腦儲存大量之業務資料。以資訊媒體保存資料、紀錄固然方便，但除可能發生機密資料洩漏外，亦容易遭人運用進行貪瀆不法情事，故電腦中所保存之異動紀錄等資料，經常是破案之關鍵證據。為因應時代趨勢，加強此類弊端的查查，精良的設備及專業的人材不可或缺。由於本處目前資訊人力及專業人才均尚有欠缺，故如何強化設備及培訓人才，以便在

保存、讀取、分析與案情有關之電腦資料、防範資料遭破壞及湮滅證據等方面提供技術支援，將是今後努力之方向。