

# 紐西蘭廉政制度出國考察報告

## 第一章 考察緣起

依據台灣透明組織於 2006 年 11 月 6 日公布由國際透明組織調查的 2006 年全球貪腐印象指數（Corruption Perception Index，簡稱 CPI），以滿分十分代表清廉，在全球 163 個納入評比的國家中，台灣以 5.9 分與以色列同列第 34 名，與去年（2005 年）相比，雖維持同樣得分，名次卻下降 2 名，然而從世界各國比較的觀點而言，台灣尚屬中度廉潔的國家。整體而言，過去 12 年台灣的排名在 25 至 35 名間窄幅盤旋，相較於所有列入評比的國家，台灣屬於中度廉潔的國家，惟與其他民主先進國家相較，仍有檢討與進步空間。

反觀國際透明組織自 2003 年迄今所公布世界各國貪腐印象指數中，紐西蘭均為得分高於九分名列前茅的廉潔國家，更在 2006 年 163 個納入評比的國家中排名第 1 名，顯見紐西蘭廉政制度及推動政府部門廉政工作的成果，確實有值得觀摩之處。

臺北市政府政風處（以下簡稱本處）依據「政風機構人員設置條例」，職司一、政風法令之宣導及擬定。二、員工貪瀆不法之預防、發掘及處理檢舉事項。三、公務機密維護。四、其他有關政風事項等端正政風、防制貪瀆業務，實有藉瞭解其他清廉度較高國家之廉政舉措，師法其現行制度及實務經驗；因此在擬具本（96）年度出國考察計畫時，特以紐西蘭境內奧克蘭及威靈頓之策訂與執行廉政工作相關機關為對象，以其防貪、肅貪及反貪工作方向作為考察重點，希冀透過考察訪問之方式，瞭解該國對於上述議題之實務運作情形，作為本處推動及規劃防貪及肅貪措施之參考。

## 第二章 考察行程及主題

### 第一節 考察行程

本處紐西蘭廉政制度考察團（以下簡稱本處考察團）由本處廖主任秘書為勅、劉科長廣基、胡股長佳吟、顏股長輝得、陳股長培志及陳科員秋蘭等 6 人組成，廖主任秘書為勅擔任領隊，於 96 年 7 月 3 日由臺北出發，7 月 11 日返國，合計 8 日之行程。出國考察前，成員集會研商考察之細節，蒐集相關議題之資料及內容，並準備英文議題，期前函請外交部轉知駐奧克蘭台北經濟文化辦事處及威靈頓駐紐西蘭台北經濟文化代表處，請其協助安排欲拜會之機關，使得此行有更好的收穫。本次參訪行程如下：

- 一、96 年 7 月 4 日下午飛抵紐西蘭奧克蘭，5 日上午拜會奧克蘭市嚴重詐欺辦公室（Serious Fraud Office）及奧克蘭市政建設。
- 二、96 年 7 月 5 日下午拜會奧克蘭市警察局（Auckland City District Police）。
- 三、96 年 7 月 9 日上午參訪國會大廈、國會圖書館及威靈頓市政建設。
- 四、96 年 7 月 9 日下午拜會威靈頓駐紐西蘭台北經濟文化代表處，由陳沖代表、許秀琴秘書接待；並由陳沖代表、許秀琴秘書陪同參訪威靈頓市監察使辦公室（Office of Ombudsman），承蒙首席監察 John Belgrave 親自接待及說明。
- 五、96 年 7 月 9 日下午由駐紐西蘭台北經濟文化代表處，許秀琴秘書陪同本處考察團拜會威靈頓市國家事務委員會（State Services Commission）。

## 第二節 考察主題

參訪行程中，本處考察團拜會紐西蘭奧克蘭及威靈頓之政府機關，針對紐西蘭如何維持清廉、相關廉政機構之執掌及架構等議題，進行意見交流，其內容如下：

- 一、紐西蘭如何維持如此低的貪污比率？
- 二、紐西蘭公務員的貪瀆不法及違失態樣為何？涉案人員階層為何？
- 三、紐西蘭法律中對於公務員貪瀆不法及違失之處罰為何？有無專門之法律？貪瀆不法所得是否容易追回？
- 四、紐西蘭有無專責單位負責調查及起訴貪瀆？該單位預算數額及人員進用、訓練、昇遷、福利、保障為何？
- 五、如何鼓勵及保護檢舉人？
- 六、紐西蘭政府部門中有無內部肅貪之專責機構？
- 七、紐西蘭政府部門如何處理貪瀆不法及違失事項？程序為何？
- 八、紐西蘭政府機構有無訂定利益衝突迴避之相關法規？內容為何？
- 九、紐西蘭公務員是否需要申報財產？如有申報不實情形，罰則為何？
- 十、紐西蘭政府機構內部控制之方法為何？
- 十一、紐西蘭政府在決策過程如何維持透明化？
- 十二、紐西蘭政府機構有無訂定接受邀宴或餽贈之規定？
- 十三、紐西蘭政府採購除了少數特例外，是否均以競標為原則？對於政府採購之辦理過程，有無程序可供申請查閱？
- 十四、紐西蘭有無訂定公務員行為準則？

以上考察內容，為利外館接洽、安排，均另譯成英文，一併函送外交部參辦，有關英譯部分如本報告附錄一。

## 第二章 考察所見及綜合心得

### 第一節 紐西蘭的民族背景

紐西蘭位於南半球，首都為威靈頓，土地面積約 27 萬平方公里，人口約 410 萬人。10 世紀中葉，原住民毛利人再這片土地落地生根，直至 17、18 世紀，歐洲人才開始登上這座島嶼，往後的數百年間毛利人與歐洲人因土地主權等問題爭執不休。1840 年毛利酋長與英國簽署懷唐基條約（Treaty of Waitangi），紐西蘭正式成為英國的殖民地，崇尚法治的英國人在統治紐西蘭 10 多年後，在 1852 年，由國會通過了紐西蘭憲政法，紐西蘭的自治史就此展開。直至 1947 年紐西蘭接受了英國威斯敏斯特法（West-Minister Act of 1937）而宣布獨立。從前述的歷史發展來看，可以理解紐西蘭為何於脫離英國後，仍為大英國協會會員國之一的的原因，這也顯示了紐西蘭在國體、政體、甚或語言、宗教信仰及生活習慣等等，均深受英國影響。

紐西蘭的政府體制為三權分立，並採取「議會內閣制」，內閣成員的產生及行政、立法二權之互動原則上與英國的內閣制並無二致，只不過紐西蘭國會原有參、眾兩院，惟其於 1950 年將參議院廢除，成為一院制的國會，此一制度設計與傳統內閣制國家不同。該國國會議員由人民選出，議員之席次隨人口增減而變動，舉例言之，紐西蘭 1996 年國會大選時，原有的國會議員席次為 120 席，實至今日，因人口數增加，議員席次已增加至 122 席。近年來由於毛利人人口數之成長，已使毛利人在國會之席次增加，此所顯現的意義是，紐西蘭政府對毛利人的尊重及對原住民族的保護，所以目前紐西蘭已躍升為全球原住民政策最完善的國家。另值得一提的是，議會每 3 年改選議員，選舉方式採取單一選區兩票制，議員席次為 120 席。1996 年 10 月國民黨的辛普莉在大選中獲勝，成為紐西蘭

首位女性總理；在 1999 年 11 月及 2002 年 7 月大選中，勞工黨的海倫克拉克連任總理等，顯見不少女性活躍於紐西蘭政壇。

## 第二節 嚴重詐欺辦公室 (Serious Fraud Office)

### 一、成立宗旨及組織架構

由於紐西蘭的國情特殊性，這個國家認為雖然「腐敗(corruption)」是一個比較常見的社會問題，但其中可能包含許多種類的犯罪行為，例如：詐欺、濫權及洗錢等犯罪行為；因為這些問題不僅影響紐西蘭國內的社會、經濟狀況，也會對於政府或企業產生國際性的影響力。是故，紐西蘭國家堅決致力於打擊國內、外的貪污、賄賂及詐欺犯罪，參考英國的體制，成立嚴重詐欺辦公室 (Serious Fraud Office)，主要是為了積極建立清廉、透明度、防腐敗的環境，在紐西蘭這個國家，這個觀念不論是政府機關、人民，甚至於企業團體都是一致的看法。

紐西蘭嚴重詐欺辦公室 (Serious Fraud Office) 於西元 1990 年成立，成立迄今大約 17 年時間，這個組織性質上是屬於紐西蘭的政府部門，成立宗旨在於發掘、調查和迅速地起訴嚴重及複雜的詐欺案件。紐西蘭嚴重詐欺辦公室是一個完全獨立的政府組織，編制目前有 35 個成員，首席最高執行長是由處長 (Director) 職位來擔任，處長是由國家事務委員會 (State Service Commission) 任命，任期五年，國家事務委員會也考量該任處長的個人表現及工作成效，來延期處長的任命期限。

紐西蘭嚴重詐欺辦公室置有 2 位副處長 (Assistant Director)，分別負責起訴組 (Prosecutions) 及調查組 (Investigations) 的業務，調查組及起訴組是依據「嚴重詐欺辦公室法 (SFO Act)」

所賦予的權限來執行職務，嚴重詐欺辦公室成員執行職務是不受政治干預的，並直接向司法部長負責。嚴重詐欺辦公室起訴組設有檢察官的編制，檢察官以獨立身分進行案件起訴；調查組設有調查員、法醫、會計師等編制，則是負責提供案件相關諮詢、分析及調查的工作；另外置有行政部門負責行政管理等事務性工作。

## 二、法定職權及權限內容

嚴重詐欺辦公室是依據「嚴重詐欺辦公室法(SFO Act)」所賦予的權限來行使職權，嚴重詐欺辦公室的處長有權限可以決定是否受理該詐欺犯罪案件，也可以決定將該案件交給某位調查員或檢察官來執行調查及起訴的工作，嚴重詐欺辦公室調查員的前身都是警察身分，這些調查員在調任嚴重詐欺辦公室之前，本身都具有一定的辦案經驗。

嚴重詐欺辦公室的調查員或檢察官，對於案件的調查及起訴都是獨立行使職權，不受政治的控制或指揮。「嚴重詐欺辦公室法(SFO Act)」賦予嚴重詐欺辦公室對於其所調查的重大、複雜詐欺案件，可以依職權去獲取必要的文件或資訊，這些文件或資訊也可以不限於特定的範圍或特定人，可以要求任何有嫌疑的個人（包括清算人）或組織（包括政府部門）提供必要的資訊、或是報告自己的行蹤；嚴重詐欺辦公室也可以要求相關人員到場進行面談，面談程序會由調查員或會計員來負責，檢察官也會對案件提供法律上的諮詢意見，雖然這樣的面談紀錄，並不能作為呈堂證供，但是法律授權嚴重詐欺辦公室可以搜索相關文件或的檔案資料，以作為案件起訴的佐證。

某些情況下，如果對於嚴重詐欺辦公室所發出的面談通知，當事人如果不依規定前往接受面談的話，嚴重詐欺辦公室就可以依職權聲請搜索令，要求當事人強制

進行面談；如果有任何妨礙或阻擋嚴重詐欺辦公室對於案件的調查工作（例如：變造、隱匿證據或抵抗搜索等情形），這些單位或人員則會因為違反「嚴重詐欺辦公室法(SFO Act)」，而被認為是有罪的。

另外，「嚴重詐欺辦公室法(SFO Act)」也授權嚴重詐欺辦公室依法追繳贓款的權限，即使該案件詐欺罪名沒有成立，也可以依法追蹤贓款，在紐西蘭不需要等到司法確定後，只要可以證明當事人的不明的款項是因為犯罪不法所得到的，嚴重詐欺辦公室就可以用權利人的身分來對犯罪嫌疑人進行追繳，所以這個法律賦予嚴重詐欺辦公室的權限是相當大的。

相對地，因為上述「嚴重詐欺辦公室法(SFO Act)」賦予嚴重詐欺辦公室很大的職權，由於紐西蘭也有重視人權的觀念，所以在紐西蘭的詐欺案件被告，也常會據此反控嚴重詐欺辦公室在調查過程中，有侵害人權的情形，而以此作為辯護。英國嚴重詐欺辦公室的法律還可以擴大追繳到犯罪人親屬的不法所得，紐西蘭嚴重詐欺辦公室希望以後朝這個方向努力。

### 三、受理案件及處理方式

紐西蘭嚴重詐欺辦公室並非對於所有的詐欺案件都會受理，除了處長有權限可以決定是否受理這個案件之外，嚴重詐欺辦公室也會依照詐欺犯罪行為的規模大小來判斷是否受理該案件，通常他們會受理的案件，依照該案件的事實面或法律面而言，必須是重大且複雜的詐欺案件；如何決定詐欺案件是簡單的，還是複雜的案件，主要可以由以下三個標準來判斷：

- (一) 以犯罪金額來判斷：該案件所涉及的犯罪總金額，通常超過 50 萬元（紐幣）時，嚴重詐欺辦公室就會受理；50 萬元（紐幣）以下的案件通常是移由警察單位來負責處理。

- (二) 以犯罪手段或方法來判斷：就該案件的事實面或法律面而言，如果該案件所使用的詐欺手段或方法是很複雜的 (the legal, factual and evidential complexity of the matter)，嚴重詐欺辦公室就會受理，例如：涉及國外機構的詐欺案件，需要國外相關組織來協助的案件。另外，如果犯罪所涉金額超過紐幣 50 萬元以上，但是犯罪手段或方法是很簡單的，嚴重詐欺辦公室也會依個案判斷將案件移給適當的單位 (例如：警察局) 來處理。
- (三) 以案件影響的層面來判斷：嚴重詐欺辦公室如果認為該案件可能與任何公眾、重大公共利益或社會關注的事項有關連 (any relevant public interest considerations)，就會考量受理案件的調查。例如：如果有律師、國會議員或某個法官牽扯其中的詐欺案件，嚴重詐欺辦公室就會認為案件影響的層面較大而受理。

嚴重詐欺辦公室在調查案件時，如果處長決定要受理這個案件時，就會由副處長召集經驗豐富的調查員、會計師或檢察官組成一個專案的小組來進行調查工作，這個組織是以團隊的方式，針對重大複雜的詐欺案件來作全面的調查與處理。例如：對於任何可疑的證據及嫌疑犯的查證、訪談，或是相關文件的獲取及分析，以及金融交易內容資料的調閱等。每一個調查案件也會指派一位檢察官，針對這個案件所有爭議的法律問題提出建議。

嚴重詐欺辦公室對於調查過程及調查結果，負責處理的調查員及會計師會將這些資料以書面報告的方式，向該案檢察官及小組長報告，這個專案小組也會就

案件調查情形，與調查組及起訴組組長進行詳細討論，包括該案件是否應進行起訴，起訴的被告有哪些，以及起訴的內容等。這個專案小組的作業方式，是非常有效率的，檢察官會從法律面的角度去瞭解案情的內容及後續發展。如果能證明犯罪人的財產是不法所得，不須待案件判決成立，嚴重詐欺辦公室就可以依法進行追繳贓款。

由於前述嚴重詐欺辦公室對於案件的調查與起訴，依法有選擇權，所以嚴重詐欺辦公室近年來的訴訟成功率約達 94%，這與英國嚴重詐欺辦公室的訴訟成功率約 60%相較而言，執行成效是非常可觀的。另一方面，也由於法律賦予紐西蘭嚴重詐欺辦公室很大的職掌及權限，也是促使嚴重詐欺辦公室對於受理案件的成案率較高的原因之一。

再者，嚴重詐欺辦公室很少受理匿名舉報，每個案件都要由處長來決定是否受理，如果是匿名案件，嚴重詐欺辦公室的處長會判斷是否有足夠的證據可以對案件進行調查，如果有的話，處長就會要求立案調查，如果處長認為這個案件有需要，調查員就必須於嚴重詐欺辦公室每週五例行性會議時，向處長提出工作報告。

原則上嚴重詐欺辦公室對於 90%案件，都要求在一年內完成調查及起訴程序，除非該案件涉及到國外相關機構，需要這些國外機構的配合，以致於對於案件的調查可能會再拖數個月，不過有些案件也可能需要更長的時間來調查。至於，審理完畢保守估計需要三年時間，如果是由公設辯護人上訴的案件，根據嚴重詐欺辦公室調查組長的經驗，案件的訴訟期間也可能長達五年之久。

#### 四、討論議題

本處考察團參訪奧克蘭嚴重詐欺辦公室，承蒙資深調查組長 Anita Kulleen 先生親自接待，並對訪團關切的議題，予以詳盡之說明，以下為會談內容：

議題一：嚴重詐欺辦公室受理案件是否僅限於紐幣 50 萬以上？如果涉案金額在 50 萬（紐幣）以下是否就一定會移由警察單位等其他單位來負責調查？

回應：嚴重詐欺辦公室受理案件的考量因素有三個標準（犯罪金額、犯罪手段或方法、案件影響的層面），犯罪所涉及的金額只是其中之一；如果犯罪金額在紐幣 50 萬以上，而其案情內容是很簡單的話，通常會移由警察單位來處理。但是如果這個案件涉及到國會議員或某位法官，或是對於公眾利益影響層面很大，不論犯罪所涉及金額的大小，嚴重詐欺辦公室也會考量受理。

議題二：嚴重詐欺辦公室近年來曾受理的案件中，涉及公務員較嚴重的詐欺案件類型為何？

回應：由於公務員所涉及詐欺案件比例，在紐西蘭的犯罪的犯罪案件中約佔 15%，近年來，紐西蘭的公務員如果有涉及詐欺犯罪行為的，通常是基層的公務員。

議題三：嚴重詐欺辦公室處長及調查員進用及訓練的方式為何？

回應：嚴重詐欺辦公室調查員的前身都是警察身分，他們調任辦公室之前都有一定的辦案經驗，調查員跟審計師的經驗都是可以互補的，每個案件都會由調查員及會計師組成堅強的辦案小組。嚴重詐欺辦公室每二週的星期三都會安排專業的訓練課程，提供給調查員及會計師來進修，大約數小時。新進的調查員跟審計師也會接受兩個星期的訓

練，訓練內容包括新的科技與法律的應用。

議題四：嚴重詐欺辦公室對於案件的發掘管道為何？除了受理民眾檢舉、媒體報導之外，有沒有其他主動發掘的管道（例如：監聽方式取得案源）？

回應：嚴重詐欺辦公室的案件來源有可能是由警察局、國稅局或商業局等其他單位轉介而言，例如：這些單位如果接到較複雜或重大的詐欺案件而無法調查或處理的話，就會提供予嚴重詐欺辦公室來處理。嚴重詐欺辦公室較少受理匿名舉報，由處長來決定匿名舉報的案件，是否有足夠的證據來調查，如果有的話，處長就會要求立案調查

另外，因為監聽需要法源依據，就依據紐西蘭現行的法律，並未賦予嚴重詐欺辦公室有監聽的權限，所以嚴重詐欺辦公室較少以監聽方式取得案源。他們大部分是用其他方式來獲取案源或取得證據，除非不得已的情況下，才會聲請核准後使用監聽的方式。再者，紐西蘭各個政府機關的辦案資料都是可以互相流通的，如果該案件不適合由嚴重詐欺辦公室來處理的話，就會移給其他相關機關來處理。

議題五：一般而言，嚴重詐欺辦公室對於案件的調查，到起訴、定罪的時間大約需要多久？對於案件起訴的罪刑，是否會因為涉案人具有公務員身分而有不同？

回應：原則上，嚴重詐欺辦公室對於 90% 案件，都要求在一年內完成調查工作，除非該案件涉及到國外相關機構，需要這些國外機構的配合，對於案件的調查就可能再拖數個月。調查時間大約需要一年，不過有些案件也可能需要更長的時間來調查，審理過程，保守估計大約需要三年時間才能完成。如果有公設辯護人提起上訴，根據經驗，

該案件的訴訟期間也可能長達五年之久。

另外，不管是對於公眾利益的案件，或是涉及一般個人私權的詐欺案件，嚴重詐欺辦公室對案件調查的方式及紐蘭現行法律對於詐欺犯罪的刑罰程度都是一樣的，但是如果這個案件犯罪人具有公務員身分的話，這個被告可能被處的罪刑程度可能會提高，原因是因為這個公務員的犯罪行為，有損於人民對於政府的信賴度。

依據紐西蘭現行的刑法規定，凡是公務員舞弊有接受或索取賄賂，賄賂可能涉及金錢的、非財產上利益或其他任何好處，包括法官、政府部長、國會議員、警務人員和其他公職人員身分，其罰則可能長達 14 年以上。

議題六：紐西蘭或嚴重詐欺辦公室對於檢舉人是否有相關的保護、鼓勵的機制(例如：檢舉獎金的制度)？

回應：紐西蘭對於檢舉人，並沒有檢舉獎金的制度，但是檢舉人如果是被害人的話，可以在判決成立之後，向被告提起民事賠償訴訟。紐西蘭目前並未針對檢舉人有特殊保護或鼓勵的機制，但是如果檢舉人如果在這個案件中當證人的話，因為作證而受到恐嚇時，法院會限制讓被告不能被保釋。被告如果被羈押會提前審理，被告大部分會被保釋，但是在保釋期間，相關單位也會嚴密監督，避免被告仍繼續跟被害人要求不法金額或財物。

議題七：預防重於治療，嚴重詐欺辦公室對於相關的犯罪的預防及宣導措施為何？

回應：嚴重詐欺辦公室的宣導工作，包括與其他政府組織之間的交流活動。例如：嚴重詐欺辦公室會與商業發展部進行交流活動，嚴重詐欺辦公室也會向企業團體介紹詐欺犯罪行為，處長如果覺得有必要，對於常見的詐欺犯罪類型進行宣導，避免

類似情形一再發生。如果是私人的詐欺犯罪行為，嚴重詐欺辦公室在事發後，會盡一切可能的方法，以杜絕此類的詐欺犯罪行為；嚴重詐欺辦公室也會與銀行有密切的往來，如果有發現詐欺態樣，銀行也會特別注意這類型犯罪的交易或名單。

議題八：為何嚴重詐欺辦公室有檢察官的設置，但是嚴重詐欺辦公室在案件調查中的面談證供不能做為呈堂證據？

回應：因為面訪通常是由調查員或審計師來進行，檢察官僅就案件調查過程中予以監控，並就案件調查提供法律上的諮詢意見。

議題九：針對詐欺案件如果不成罪，嚴重詐欺辦公室仍可以依法追繳贓款，是由誰的名義來追繳？

回應：贓款的追繳該還給誰，嚴重詐欺辦公室就以該人的名義來進行追繳贓款，但是前提仍必須證明犯罪人的贓款來源是不法取得。

### 第三節 奧克蘭市警察局 (Auckland City District Police)

#### 一、紐西蘭警察事務現況

紐西蘭人口約 410 萬人，現職警察人員約 1 萬 2000 人。警察以刑事調查對任何犯罪案件進行偵辦，並與嚴重詐欺辦公室 (Serious Fraud Office) 配合調查重大詐欺犯罪。該國警察體系設有最高行政長官 (總部設於威靈頓中央警察局 Wellington Central Police) 局長 1 名，2 名副局長，下設有 12 地區警察局，各設 1 名分局長。該國未設有獨立之反貪腐機關，警察機關對於任何貪污腐敗之行為皆以刑事調查方式辦理，遇有特殊重大案件時則與嚴重詐欺辦公室合作。

## 二、警察局設置之反貪腐單位

紐西蘭未設置有專責反貪腐機關，但警察局內部設置有類似本府警察局督察組之組織，負責受理人民檢舉，包括對任何指控警察之傷害、不當或不法行為之投訴。該國警察局針對民眾投訴警察貪腐案件之調查並未有特別條例之適用，仍適用一般刑事案件之法令規章，承辦之調查人員並沒有特別之強制處分權，除法律有特別規定外受調查人有權保持緘默。

## 三、反貪腐單位職權

紐西蘭反貪腐單位的成員係由一般刑事警察或行政警察組成，調查人員得視案件之性質隨時增加調查人力。該單位與嚴重詐欺辦公室得強制受調查人員提出相關證據並接受面談。該國法律賦予調查人員得強制扣押相關證據的目的，是預防被調查人員或共犯有機會湮滅證據等理由，但強制扣押取得之證據在法庭上的證據力，某種程度上是受到限制。1961 年犯罪條例規定，對於公務人員收受賄賂行為，該條例認為公務人員與一般廠商收受賄賂行為是有差異的。

## 四、反貪腐案件之管轄

紐西蘭對於警察腐敗案件之管轄，如果是民眾投訴警察之案件則由行為發生地之警察機關負責調查；反之，如果是由內部警察人員對警察之投訴案件，則由反貪腐單位負責調查。惟考量該國係小國家，無法期待警察人員對案件維持公正客觀，故案件調查人員係引進他地區之警察人員負責調查，迴避本地警察人員調查，維持調查結果之公正與客觀性，建立公眾對警察之信任。該國警察人員涉及貪污案件數非常少，以過去 1 年為

例，針對法院陪審團員或證人賄賂、收買等不法案件數有 4 件，對警察人員投訴之案件數有 6 件，而過去 2 年針對公眾賄賂警察人員之投訴案件僅有 2 件。該國對於公眾有刻意賄賂公務人員之行為，規定有特定之罪名。例如該國移民局常遭投訴有民眾意圖賄賂官員；至於過去投訴警察內部腐敗之案件有 13 件，其中 5 件不成立，2 件認定非屬貪腐案件，6 件正處理中，案件內容包括不同之貪腐類型。

## 五、反貪腐單位之監督

該國於 1992 年通過設有一獨立之監察警察處理投訴案件的組織投訴警方事務管理局（The police Complaints Authority，簡稱 PCI），主要針對警方處理民眾投訴案件處理之程序進行監察，目前擔任該部門的總長是 1 名高等法院之法官，負責監察警察及督察組受理公眾投訴之案件。該法官下設有調查員及審核員負責調查及審查警察處理案件之程序有無違反法律規定，適時提供政府建言，並擁有強制處分權。

## 六、反腐敗預防策略

奧克蘭市警察局針對反腐敗預防策略(Corruption Prevention Strategy)訂有一方針：基本上從教育(Education)、預防(Prevention)、偵測(Detection)、執行(Enforcement)及督促(Supervision)等五個面向執行反腐敗預防策略。該反腐敗預防策略文件規定，針對民眾感謝警察人員之協助服務餽贈財物或物品時，應予以拒絕。倘因其他因素而收受物品時應向機關登錄獲得同意。但該反腐敗預防策略文件亦揭示，倘若因為您的決定會引起民眾質疑、有違反法律之疑慮或違

背警察公正立場時，則應予以拒絕。

紐西蘭 2006—2007 年之刑事法修正草案，係交由威靈頓中央警察局負責，該局除巡迴紐西蘭各警察局徵詢內部意見外，並向民間社團、組織、利益團體及大眾徵詢修正意見；其中，亦規範有行為標準、職務倫理等反貪腐內容，新修正刑事法草案已經接近完成，預計於 2008 年可以通過修正案。基本上貪污腐敗行為在紐西蘭應該屬於少數人的行為，該國也還在學習此一課題。

## 七、廉潔測試

目前紐西蘭針對「廉潔測試」方面，已實施有不定期的酒精及毒品的檢驗，但因為實施之酒精及毒品的檢驗費用相當昂貴，因此該國目前實施對象僅限縮於少數涉嫌違反廉潔行為的對象。據瞭解在澳洲昆士蘭、美國及英國等國家已經對員警實施「廉潔測試」，例如由測試人員將一定之財物交付予被測試者，暗中觀察被測試者，有無將該財物依規定辦理。該國目前正在評估是否引進「廉潔測試」，以加強對員警的監控，但因為「廉潔測試」難免遭人質疑有引誘犯罪嫌疑；因此該國在考慮實施「廉潔測試」前一定會經過相當的研究及計畫，除由專業人員來執行外，甚至在受測者通過「廉潔測試」時，將一併通知受測者；另外因為「廉潔測試」在該國並非法律所賦予之權力，因此必須與警察工會協調溝通，取得工會的同意始能實施；因此「廉潔測試」的目的便相當重要，因為該國認為「廉潔測試」的目的，不是在引誘犯罪或陷人於罪，其目的是要向公眾、警察及社會證明，警察是一具有廉潔的團體，取得公眾的信任；紐西蘭是否「廉潔測試」目前尚在研議中。

## 八、討論議題

議題一：以報告人個人執行警察內部反貪腐業務經驗分析，對偵辦該類案件最困難的地方為何？

回應：在任何案件的調查上，我想取得當事人的信任是最重要的，紐西蘭警察也不希望在組織內有腐敗的情形，在本人負責反貪腐組織3年期間，僅有1件有關於警察腐敗案件讓我對警察的廉潔感到憂心。在我工作經驗裡，當警察於特定時間及地點執行職務，例如於夜間凌晨時刻，當場所為之決定，事後檢討當時所為之決定似乎有應檢討的地方，我想這部分是警察部門需要克服的地方。在任何調查案件，紐西蘭強調的是公正對待，因此當警察人員被調查時，我們希望被調查警察信任他將被公平對待。

議題二：PCI（投訴警方事務管理局）與嚴重詐欺辦公室（Serious Fraud Office）有無功能或職權上重疊的地方？

回應：基本上這兩的單位的職權不會有重疊，兩者所行使的對象及權限也有所不同。各位於前一個參訪單位嚴重詐欺辦公室時應該已經簡介，該單位主要處理的是詐欺金額高、案件內容複雜及不容易處理等案件，大都為相關專業人士之犯罪調查，如律師、會計師等專業人士之犯罪，與PCI負責警察內部腐敗行為有所不同。

議題三：貴國警察針對收受餽贈亦有登錄之要求，請問

1 年大概受理件數為何？

回應：根據我的經驗每週大概有 2、3 件受理登記案件，例如舉辦橄欖球賽的媒體就常贈送球賽門票給警方，經瞭解媒體希望與警方建立關係，於發生新聞案件時能於第一時間獲得警方的通知。我想從貴國及國外經驗可以知道，貪腐案件的發生都是由餽贈小物品開始，要求強制登錄可以防微杜漸，避免發生後續貪腐案件。基本上紐西蘭警方對於民眾因感謝警察人員的服務所餽贈之禮品，並不持絕對不可以收受，但要求必須依規定登錄簽上級同意，且該禮品不得為酒類且價值不得太高，以免遭不當的質疑。例如汶萊國王訪問紐西蘭，離開該國時為感謝警方的協助，致贈了每位警察人員一支價值 5 萬元的勞力士手錶，該國的處理方式便是登錄後予以公開拍賣並將所得捐助慈善機構。該國認為警察人員因執行職務獲得肯定而獲餽贈行為，雖可認為係因忠於職務而獲得，但因為警察人員已經由納稅人處獲得應有的薪俸，因此不得收取其他利益。

議題四：紐西蘭警察人員的待遇、工作量及工作時間與其他行業比起來如何？

回應：紐西蘭政府認為警察人員也是服務業的一種，因此對於警察的薪俸原則上是比照民間的薪資，以 1 名剛由警官學校畢業的警官來講，年薪大概是紐幣 5 萬元。地區警察局局長（如奧克蘭市警察局）年薪大概 15 萬元到 25 萬元間。在紐西蘭警察部門的表現長期受到執政及在野黨的關注，執

政黨更要求警察部門有優良的表現。

議題五：紐西蘭如何鼓勵宣導民眾檢舉不法並保護檢舉人？

回應：本國有專屬的保護證人法案，首先當然需取得民眾的信任，因為民眾提出檢舉後，尚需要面對法院傳訊充當證人，我們當然會盡力保護檢舉人姓名及安全，但運作上有其困難度。據瞭解澳洲的新南威爾斯省對於民眾匿名設有 0800 免付費電話受理檢舉。因為在澳洲新南威爾斯省及昆士南省警察風紀案件頻傳，最近便有 1 名副部長級的警察因貪污遭判刑入獄。保護檢舉人在制度是必要且重要，但執行上有其困難。本人曾依據證人保護法受理 1 名警員的檢舉，事後調查證實被檢舉人確有不法行為。

#### 第四節 紐西蘭監察使制度

##### 一、成立的背景與設立目的

紐西蘭國會於 1962 年通過立法設置監察使制度，在當時係世界第 4 個國家採行，但在英語系國家則係首位創立監察使之國家；監察使(Ombudsman)一詞源於瑞典，意為「處理冤情或委屈的人」。紐國監察使係由國會提名並由總督任命，其調查範圍最初僅止於人民對中央政府部會暨機構之不滿申訴，1968 年其管轄權及於教育與醫院部門，1976 年擴及於地方政府。監察使職權獨立於政府之外並向國會負責，以維持紐國人民對監察使向政府行使

調查權公正性之信心；紐國首席監察使綜理權責並負責其他監察使工作分配，監察使間司法管轄權則均等，任期 5 年並得連任。紐國有 3 位監察使，現任首席監察使 John Belgrave 係於 2003 年 7 月任命，渠曾任紐國商業委員會主席、國家事務委員會主席、海關監察官等職，2007 年並獲得紐國頒發卓越功績獎。監察使執行下列三項任務：

- (一) 依據監察使法，調查一般民眾對於政府機關或私人機構從事違反公眾利益的申訴案件。無論在中央或地方政府機關，因該機關之任何行動、法案、決定、政策、或忽視人民的存在等事而有任何不合理、不公平、壓制情況產生者，均可向監察使提出申訴。
- (二) 政府應該透明化，依法必須回覆一般民眾的詢問或給予民眾要求的資訊，監察使受理民眾申訴有關政府拒絕或延遲或無限期延宕給予相關資訊的案件。政府或機關不得非法強行索取費用，不得故意在特殊時機釋放消息影響群眾利益，不得假借其他方式給予資訊或給予不適當的資訊。
- (三) 受理調查雇員在機構中發現該機關從事違反公眾利益的事，員工可以去向監察史申訴其上級之不當行為。

## 二、 監察使設立之功能及權限

監察使為紐西蘭國會所任命。首要的功能是深入調查民眾對於紐西蘭中央、地方、地方政府機構或其他代辦事處所提出之抗議事件。監察史是一獨立機構，由國會給予權力也對國會負責，不屬於政府機關。紐監察使通常由在社會上享有清譽，多具法律知識背景人士所擔任（例如法官、律師），一經國會選任，即獨立行使職權，黨派中立，不受任何干涉，其專業性、公正性和獨立性的形象，深受政府和民眾所肯定，是該制度運作成功的關鍵因素。

一般而言，監察使不能推翻行政機關之決策，通常透過建議和批評，來達到糾正和教育政府機關與職員違法失職之目的，很少採用彈劾、懲戒等嚴厲的處分權。再者，當監察使的建議不被相關政府機關或官員採納時，監察使可透過特別報告或年度報告提醒國會注意。另外，監察使也經常藉助新聞媒體的報導（公表權），對被批評的政府機關和官員，形成一種輿論壓力。因此監察使對違法失職者的處分雖然不重，但是一般先進民主國家的政府官員大都會樂意接受，達到良好之監督成效。

監察使的職權包含監察使的司法權是植基於1975年監察史法、1982年官方資訊法、1987年地方政府官方資訊和會議法以及2000年揭密者保護法。監察使的角色及功能，分述如下：

### （一）1975年監察使法（Ombudsmen Act）

監察使法規定監察史的重要功能是調查任何有關中央或地方政府部門或組織包含國營事業機

構、教育機構，例如學校管理委員會之保管委員及該機構之決定如大眾健康機構之法案、決定或建議。在 2005 年政府實體法 (Crown Entities Act) 案中，監察使法下之監察使的司法權也被擴張到貿易委員會和傳播機構。雖然大部分的調查都是因為直接受影響的政黨抱怨，但是監察使是可直接接受申訴而開始展開調查。申訴也許是口頭或書面，口頭申訴必須立刻訴諸於文字。在 1975 年監察使法中，調查的目的在於建立獨立及不偏不倚的事實。申訴案件是否可調查之關鍵如下：

1. 當法案或決定違反法律。
2. 當法案或決定不合理、不公、有壓迫的或有不適當的偏見。
3. 當法案或決定植基於全部或部分錯誤的法律或事實之上。
4. 當法案或決定錯誤。

當監察使形成見解，他就會建議部門或組織對此申訴採取行動去救濟。

## (二) 1982 年官方資訊法及 1987 年地方政府官方資訊和會議法 (Official Information Act and Local Government Official Information and Meetings Act)

在官方資訊法及地方政府官方資訊和會議法下監察使的主要功能在於調查內閣、中央及地方政府部門及其他組織，拒絕釋出應公開資訊之申訴。這種調查的主要目的在於使監察使判斷官方行為是否符合官方資訊法的要求。當資訊未被公開而監察使認為那是不應該被限制時，監察使可建議資訊應公開，監察使對部長或中央政府部門的建議只能

被議會否決。對地方政府組織的建議只能被組織的管理階層所否決。

前揭二法的立法精神在於「資訊應該可被取得，除非有好的理由才能阻止被取得」，而法規中亦規定某些利益是需要保護的，以限制資訊之濫用。故立法的目的在於：1. 使人民參與更多中央及地方政府層級作成的法律與政策、2. 促使首長負應有的責任、3. 保護符合大眾利益及保護個人隱私之官方資訊，所以此二法之執行由監察使負責監督。

### (三) 揭密者保護法 (Protected Disclosures Act)

2000 年之保護揭露者法於 2001 年 1 月 1 日生效。此法案之目的在於促進大眾利益之前提下，鼓勵揭發和調查組織嚴重的錯誤行為（不論是一個私人或公共部門組織），此法案也保護受雇人，以檢舉雇主或組織嚴重的錯誤行為。在此法案下做揭露，身分必須是你要揭露組織的受僱人。在此法案下，受雇者包含組織之前受僱者，家庭工作者和組織的外圍工作者等。

在此法案中揭露者受保護的情境如下：

1. 對組織做出的行為懷疑有嚴重的錯誤。
2. 受雇者合理相信欲揭露的資訊是真實的或可能是真的。
3. 受雇人希望揭露資訊能讓錯誤行為被調查。
4. 受雇者希望揭露者能被保護。

嚴重的錯誤行為包含不合法、貪污或不當使用大眾的基金或資源；使大眾健康或安全環境或法律受到嚴重的危害；行為構成違法；或公務員的行為不當。此法案也適用於發生在 2001 年 1 月 1 日前所發生的嚴重錯誤行為。

另外，監察使需要受僱人提供下列事實：

1. 被揭露的事實是受法案所保護的。
2. 揭露資訊之方法或人是受法案所保護的。
3. 適當的權利機關是法案內所規定的機關。
4. 在此法案下保護跟救濟是可取得的。
5. 適當的權利機關有權將揭露之資訊指定給另一個權利機關。

在奧克蘭、威靈頓及基督城監察使辦公室的成員有責任去回答有關此法案之相關問題。

#### (四) 監獄的申訴

1995年4月監察使開始處理涉及監獄申訴的案件，並加強涉入之程度。4個調查官員對監獄之受刑人及職員做定期的訪問，可以跟他們討論申訴問題，不論是有關監獄問題或是其他有關政府部門及機構之其他問題。有2個電話解答官員，專門解答監獄受刑人及職員的問題。增加此任務主要目的在於提供監獄管理系統一個獨立的再審機制。

#### (五) 監察使禁止之權限

監察使調查權的行使有某些限制，例如監察使不能調查對於私人或民間公司、非政府組織、法院決定之申訴。在官方資訊法中警察是遵從監察使的司法權，但是如有對警察之申訴時，是由警察申訴機構處理，而非由監察史處理。

監察使不能調查原告依法令規定可上訴法院之申訴，除非監察史認為有特殊情況。如果有其他合理的救濟可取得、申訴超過12個月或在此申訴中原

告沒有充分的個人利益時，監察使也可謹慎的將調查權減少。針對接近個人資訊要求之申訴案件應由隱私委員會處理。

### 三、監察使之運作與執行

紐西蘭監察使辦公室共有 50 位成員，威靈頓有 35 位、奧克蘭有 8 位、基督城有 7 位，除了其中一部分員工必須從事一般行政工作外，其他大部分員工均從事調查之工作，彼等具有政府機關工作、法律、教育或地方政府工作背景，指揮調度皆屬中央，地方並無監察使。

監察使辦公室每年收到之申訴案件約有 6,000 件，其中屬於監察使法範圍的約佔 67%、屬於官方資訊法及地方政府官方資訊和會議法的約佔 24%、屬於揭密者保護法的約佔 9%，每年接到申訴電話約 2,000 通。使用電腦管理基本案件處理系統來保證每件申訴案件均調查及著手進行，並且儘速完成之中。他們努力維持的成績與目標如下：

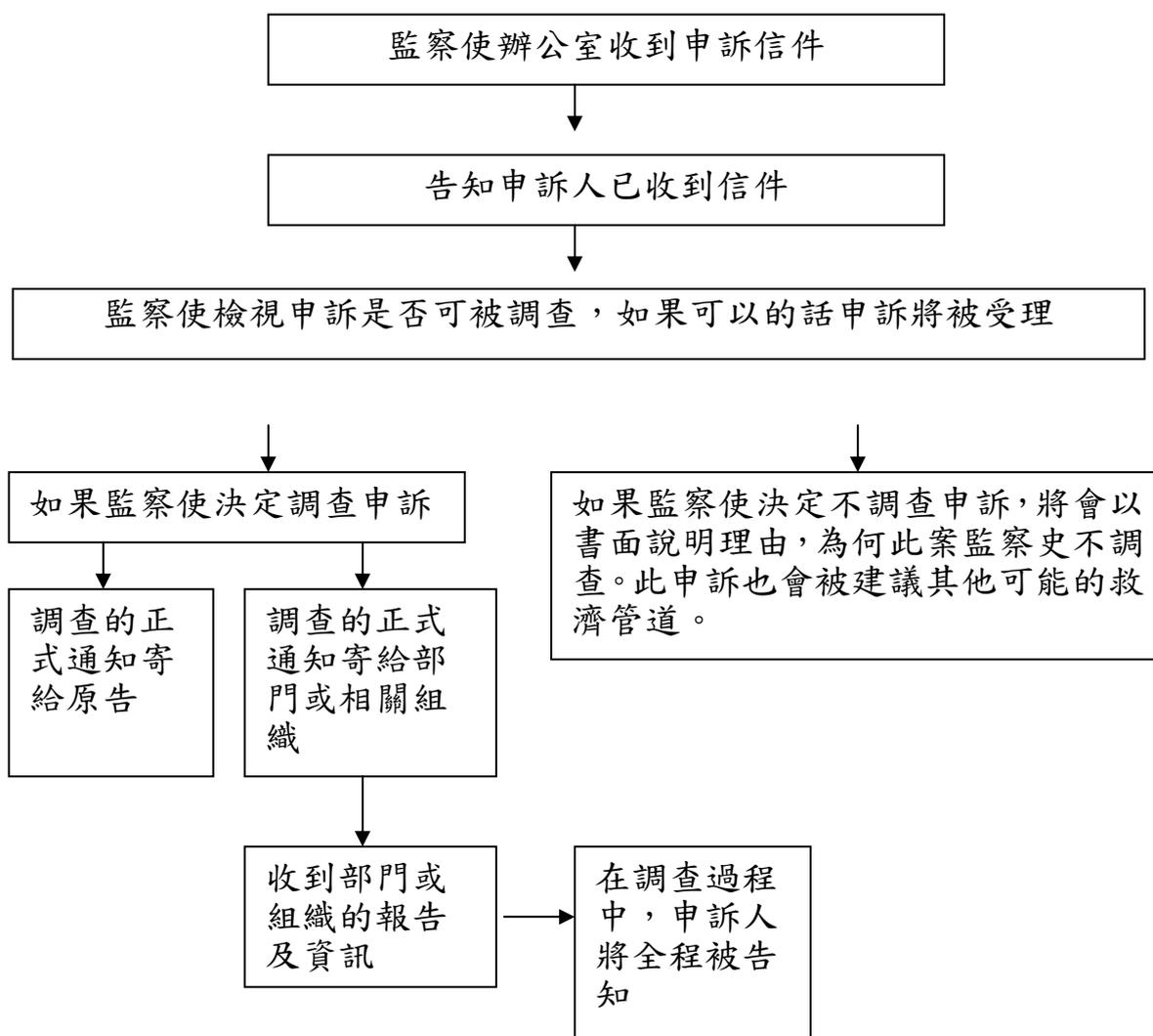
- (一) 根據 Ombudsmen Act 法案，申訴案件平均花費 39 個工作天完成。
- (二) 根據 The Office Information Act 法案，申訴案件會花 1 件平均 69 個工作天完成。
- (三) 根據 Local Government Official Information and Meetings Act 法案，申訴案件是 55 個工作天。

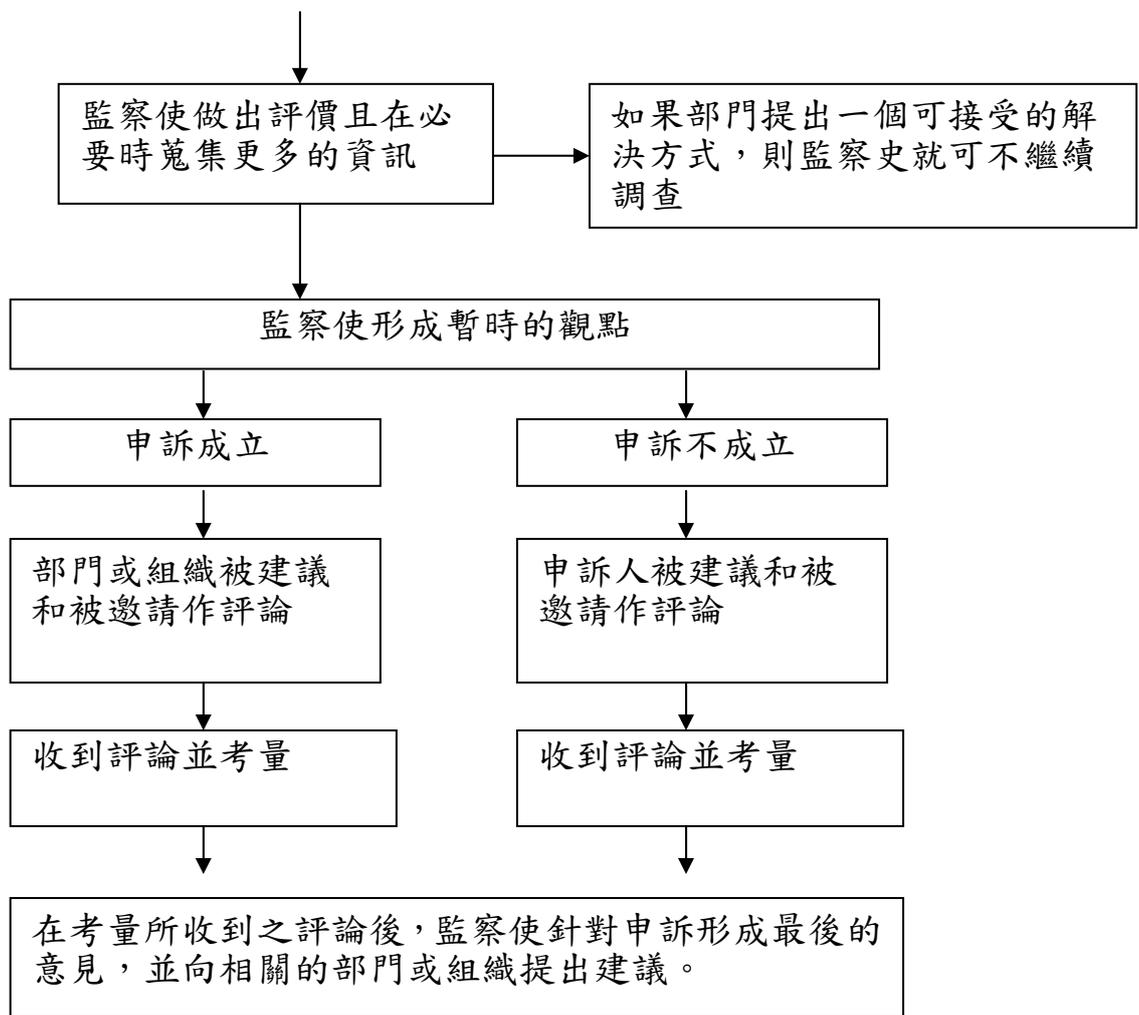
至於如何形成申訴案件，依據 1975 年監察史法，申訴須為聲明，大部分為書面形式和信函，應寄到最近的監察史辦公室。在紐西蘭，監察史都直接處理申訴，且直接與政府組織接觸而向監察史申訴是免費的。

依據官方資訊法及地方政府官方資訊及會議法，如果向內閣、中央或地方政府部門或其他組織要求提供官方資訊，而在 20 個工作天內其回應令人不滿意或沒有回應，要求者可與最近之監察使接觸，提供監察使其申訴案件詳細之資料及其所收到之回應，且可要求監察使調查此案。

對於一般申訴案件，申訴人於申訴之前，不確定監察使能否調查此案之時，可打監察使辦公室免費申訴電話，監察使辦公室亦有 24 小時回應服務電話。這可讓市民錄下簡短的問題及他們的姓名及聯絡電話或地址，好讓調查官員便於聯繫申訴人以了解內情。

### ◎申訴如何進行





#### 四、考察重點

本處考察團參訪威靈頓市監察使辦公室，承蒙首席監察使 John Belgrave 親自接待，並對本處參訪團所關切的議題予以詳盡說明，以下為本次會談內容：

議題一：紐西蘭如何維持如此低的貪污比率？

回應：因為我們是 1 個很小的國家，因為國家小、人口少，如果有貪污行為很難不為人發現。且我們政府資訊公開、透明的程度很高，也有很好的法律。一般來說，市民都可以書面要求政府提供資訊，媒體也會利用此一方式向政府提問或要求提供資料，反對黨也經常透過此一方式監督政府，所以很容易讓公眾

有機會去公開討論貪污的問題，如果有貪污的想法，風險是很大，尤其是被公眾知道的可能性，其實這也跟刑事懲罰一樣嚴重。

議題二：紐西蘭公務員的貪瀆不法及違失態樣為何？涉案人員階層為何？

回應：公務員貪瀆情形不常見，多年前曾有一起負責進口業務官員貪污情形，最近則有一起是懷疑衛生局管理階層將契約委託給自己營運的公司，這起案件尚在調查中，基本上是公務員濫用職權，給不應收受利益的人一些利益，在我 50 年公職生涯中僅接觸到 7、8 件案件，且我在各階層經驗算是很豐富的。

議題三：紐西蘭法律中對於公務員貪瀆不法及違失之處罰為何？有無專門之法律？貪瀆不法所得是否容易追回？

回應：多是以刑事法律處罰，前幾年國會通過一道法律，國家有權追回嫌疑犯或貪污犯所得，惟該道法令現多使用於毒品方面，如果法院判定貪污有罪，多會併判追回貪污所得。

議題四：紐西蘭有無專責單位負責調查及起訴貪瀆？該單位預算數額及人員進用、訓練、昇遷、福利、保障為何？

回應：奧克蘭嚴重詐欺辦公室不是隸屬於警察局，主要是調查會計、經濟方面的詐騙行為。如果有對公務員任何的詐騙或貪污嫌疑，一般由該辦公室調查，有時政府也會成立獨立的調查委員會，由資深的律師主持調查。4、5 年前漁業署曾遭指控濫發釣魚執照，國會即成立獨立調查委員會，進行調查，另外政府亦成立 1 獨立調查委員會，由律師主持調查，當時曾通過一道法令，國家事務委員會可設立獨立的調查委員會，來進行調查。該案經 2 個委員會調

查結果皆証明漁業署的清白。監察史辦公室最近並無調查任何貪污指控，最近調查的案件多是針對政府的不好的政策或作法，18個月前本人即曾調查囚犯在監獄所受的待遇，調查的起因係有很多指控指稱監獄內的囚犯受不好及不公平的對待，這不算貪污案件指控，算是對不公平作法之調查。今年也針對囚犯運輸過程作調查，這也不是對貪污的指控，而是對囚犯是否受到人道待遇作調查。

議題五：如何鼓勵及保護檢舉人？

回應：紐西蘭 5、6 年前制定有告密者保護法，係為保護告密者，不會受雇主不公平對待，公布後使用次數沒有想像多，本辦公室僅受理過 6 起有關案件，多數案件屬勞資關係，其中有兩起是針對政府部門處理，最近修法擬將行政委員亦列入，擴大保護範圍，也會加強對檢舉人的保護範圍。修正草案會在年底提送國會，通過後也會增加監察史辦公室參與度，我相信修正法案通過後，會有鼓勵檢舉人的功效，但我希望不會經常使用，因為我不希望有太多貪污案件。

議題六：紐西蘭政府部門中有無內部肅貪之專責機構？

回應：並不是每個政府部門皆有調查小組調查貪污行為，但是與財政、人事有關部門則有設置，例如監獄署最近成立一調查小組，針對指控調查，我不認為貪污很嚴重，但是最近有相關指控在媒體上出現，在社會福利署也有獨立小組，針對濫發福利金指控進行調查，海關也沒有專責之內部肅貪小組，有時會請一般調查員進行調查，警察部門設有投訴委員會，調查警察不恰當行為，一般由退休高等法院法官主持，最近另成立一獨立調查委員會，調查警察不檢點行為。

議題七：紐西蘭政府部門如何處理貪瀆不法及違失事項？  
程序為何？

回應：有任何貪污嫌疑指控，通常交由警方處理，初步調查有貪污的可能，則進入刑事程序，如果屬一般行政違失，則常採勸退、離職方式處理。

議題八：紐西蘭政府機構有無訂定利益衝突迴避之相關法規？內容為何？

回應：國家事務委員會出版新的公務員守則指引，可從網站上取得。

議題九：紐西蘭公務員是否需要申報財產？如有申報不實情形，罰則為何？

回應：公務員一般不用申報財產，只有國會議員須要申報，但我個人認為，如有公務員受貪污指控，涉案人會被要求申報財產。

議題十：紐西蘭政府機構內部控制之方法為何？

回應：每個政門部門不一樣，例如警察機關有申訴處理委員會，他們是獨立的機關，專門調查警察貪污或是不恰當行為指控，大部分機關有嚴格的審核要求，例如在監獄署，調查委員會有更高的權利，可對公務員進行搜查，確保無偷運違禁品之行為。行政管理委員作決定的透明度愈高則貪污比率愈低，沒有一個系統是完美的，如果發現貪污情形，應該儘速處理。15、20年前，主管經濟部門的官員，貪污的情形較多，例如以前進口受管制，進口商需要申請執照，易形成公務員收受利益核發執照的情事，現在為自由貿易，已無法貪污，所以現在貪污可能出現處，在於發放福利金或是意外賠償方面。

議題十一：紐西蘭政府在決策過程如何維持透明化？

回應：依據官方資訊公開法令規定，任何市民都可向官方申請閱覽資料，公務員均明瞭任何決定都會被公眾

要求公開，這是一項抑止貪污的方法。如果公眾向政府要求資訊，被拒絕可向監察使辦公室申訴，辦公室多能說服政府部門將資訊公開。現在所有紐國內閣決策，都可透過網路查詢，透過資訊公開可監察出不好的決策。官方資訊公開規範公務員及政府部門，資訊公開法對打擊貪污很有功效，對於鼓勵政府增加透明度有很大的貢獻，監察使辦公室經常賣力說服政府部門主動公開資訊，這與貪污無關，很多時候政府機關認為公開資訊會有後遺症，例如一段時間前，警方拒絕公開某一案件對於受害人的評價，警方說會很尷尬，辦公室認為還是要公開，最後評價還是公開，有時候也說公開資料會造成內閣閣員尷尬，但尷尬不是法令容許資訊不公開的因素。公開資料法令是一個確保政府部門廉政一個重要的工具，也可以使公務員謹慎行事。

議題十二：紐西蘭政府機構有無訂定接受邀宴或餽贈之規定？

回應：新的公務員守則應有新的規範，大部分部門 都有嚴格的要求，競爭委員會辦公室及監察使辦公室，均嚴禁接受招待，我個人覺得，政府機構都很注意。

議題十三：紐西蘭政府採購除了少數特例外，是否均以競標為原則？對於政府採購之辦理過程，有無程序可供申請查閱？

回應：以公開競爭投標為原則，少數例外，如緊急性採購或是只有 1 家公司提供服務。如果對於採購有意見，可向監察史或審計單位申訴，去年監察史辦公室受理一件國防採購申訴案件，調查過程牽涉非常廣泛，調查結果沒有貪污情形，但是發現作業程序可以作的更好，國防部也接受建議。紐國政府採購決定均會公開，監察史辦公室也鼓勵公開決定選擇

特定廠商的理由，通常競標廠商會申訴都是基於商業利益，所以我們對採購爭議要很公正的處理。

議題十四：紐西蘭有無訂定公務員行為準則？

回應：公務員守則可以從網站上取得，最基本的要求行政獨立，不受政黨控制，紐西蘭大部分公務員是兢業、誠實的。紐西蘭貪污比例極低，是因為我們是一個小國，媒體擅於揭發貪污行為，反對黨亦熱衷發掘弊端，而資訊公開法令對防止貪污亦有功效，此等均為成功之因素。

## 第五節 國家事務委員會 (State Services Commission)

### 一、國家事務委員會之組織

國際透明組織致力與各國政府以及官員合作共同研擬公職人員行為規範 (Code of Conduct)，以為公職人員執行公務及行為準據，而紐西蘭在 2001 年則依 1998 國家部門法案第 57 條訂定紐西蘭公共事務行為規範 (New Zealand Public Service Code of Conduct)。該法案揭示了國家事務首席執行官的主要責任及與公共事務部門間的連帶關係。該委員會內設有 1 位首席執行官及 6 個部門，首席執行官的主要責任之一，就是對部門提供一般指導，包含協助規劃及實施政府的政策，紐西蘭在 2001 年則依 1998 國家部門法案第 57 條 (section 57 of the State Sector Act 1988) 訂定紐西蘭公共事務行為規範 (New Zealand Public Service Code of Conduct)，而真正必須擔負這些責任的應是各部門主管或首長。也因此公職人員有義務在法律限度內，以廉潔並盡自己最大的才能去為長官服務。

### 二、國家事務委員會之權限

國家事務委員會為紐西蘭公共服務部門最高人事主管機關，主要職掌公共服務部門之績效表現、規劃高

級文官之發展方向提供人事政策之標準等。該國並無公務人員考試制度，亦無統一分發作業等規範，各機關用人與僱用人員權限除由國家事務委員會訂定基本規範，餘均授權由各機關首長自訂各該機關內公務人員之任用及僱用條件。依據 1988 年政府部門法及 2000 年僱用關係法規定，紐國公務人員之選任，應本公平、公正、公開之方式訂定參加應徵者資格條件及試用期間之標準，公告於政府公報、報紙等媒體，提供合於參加資格者參與甄選。依 1988 年政府部門法、1991 年僱用契約法及 2000 年僱用關係法所確立之原則，公務人員與民間企業員工一樣，係與雇主以簽訂契約方式訂定個人或集體薪資及工作條件，因此不同機關之公務人員薪資標準也會不同，而各機關薪資條件之談判與契約之簽訂，則完全授權機關之執行長（Chief Executive）。

紐西蘭國家事務委員會對紐西蘭行為規範有著極大之期待，他們認為任何政府體系的力量乃建構於其所能獲得及維持民眾對它尊重的程度，這個尊敬來自民眾對於政府清廉及其所提供服務的信心。每個在國家公務部門服務的人，都扮演著獲得民眾對政府尊敬及對政府制度維持信心的角色。公共事務對於人民生活有著多方面地影響。它是政府大部分的業務，也是其應負的責任。管理不善或是惡習，可能或引起嚴重而且深遠的影響。身為一個公職人員，應體認我們是為政府工作的。紐西蘭人對於在政府機關服務的人給予很高的期待。他們期待公職人員是誠實的、公正的以及忠誠的。這些是絕對的標準，公職人員必須符合這些期待，這是不能打折扣的。紐西蘭人期待公務部門能遵從法律字面意義及其精神。他們期待公務決策的作成是公平與無私地。他們期待公家經費是被明智地支用，且公家資產也是被負責地使用及關注。他們也期待公職人員能永遠有道德地作為，且能有良心，並能勝任他們的工作。而歷來的公

職人員也都努力地在達成這些期望。當這些期望未被達成，公眾的評論馬上就會蜂湧而至。而當人民對於政府失去信任時，他們將不會再尋找他們所應被給予的幫助，他們不再對如何傳送有效服務提供必要的資訊，他們會拒絕繳納稅金並且對公共服務活動變得越來越反感。

任何對於信任、資源、資訊或個人權益的濫用，都將傷害紐西蘭人的託付。對於清廉及行為的標準，均能加強鞏固、支持我們執行業務時的方向。任何一個公職人員執行他們責任，以及實現整體公共事務，其結果，會反射在我們每個人身上。這不僅是我們在做什麼的問題，而是還要讓民眾如何地去理解到我們在做什麼。我們必須永遠被認為是以清廉在作為。對於清廉及行為的標準另外有一個深遠的目的，它們重要的還在於贏取紐西蘭人對於政府信任及維持他們對公共事務的信心。作為公職人員有職業上的責任去盡全力實現這些標準，無論其為字面上的或精神面上的要求。

### 三、考察重點

此次本處考察團參訪威靈頓市國家事務委員會，承蒙管理部門 Beith Atkinson 先生親自接待，並對訪團關切的議題，予以詳盡之說明。目前，公共事務委員會針對公共事務訂有六大發展目標（附錄二），所有公共機關皆以此發展目標為發展藍圖，希望可以成為世界級的公共服務機關，共有六個不同的發展目標，本次參訪主要研究的是第六個發展目標，可信賴及有延續性的公眾服務。

其中最重要的是，鑒於國際透明組織評析紐西蘭的國家廉潔指數報告中，認為紐西蘭在 1990 年通過的公務員行為守則（長達 32 頁）對公務員行為之規範仍有

不足，而要求應重視及提高公務員行為守則規範標準。所以，該國乃訂定新版公務員行為守則（附錄三），只有 1 頁共有 18 點規範，另有一本說明手冊，要求公務員必須遵守四大重要原則，「誠實」(FAIR)、「公平公正」(IMPARTIAL)、「承擔責任」(RESPONSIBLE)、「值得信賴」(TRUSTWORTHY)。

目前至 2007 年 6 月底止，所有政府部門應該都已經達到使所有公眾部門機關和委員長一起合作去推廣公務員守則，且希望再 2010 年 6 月底（3 年後）能達成可測量的公共事務信賴度增長之目標。今年曾經做過一個公眾對政府部門的信賴度民意調查，以作為日後信賴度提升的基本對照樣本。該委員會針對本次考察重點，提出下列說明：

議題一：紐西蘭如何維持如此低的貪污比率？

回應：首先從歷史因素分析，自 1830 年英國殖民時代開始，多是由英國教會或教堂安排的人民移民過來，宗教人士的想法是希望在紐西蘭可以建立較優良美好的社會制度，而把英國良好的制度帶來紐西蘭，而當時紐西蘭原住民大約只有 5 萬多人，且當時紐西蘭南北島式一片荒蕪的，所有的開發是需要大家一起努力的，這種殖民情況（歐洲白人的移民）一直維持到 1950 年代，才開始有其他太平洋群島的人移民過來，所以政府制度都導向採英國的三權分立，公眾事務亦獨立於政黨的紛爭之外，公眾事務政策多以服務為目標導向，所設立的公眾服務法令都是以要求首席執行官及公務員去推廣服務為目標，故所有的系統都很注重責任、評核，所以也確保了政府的廉潔度；國際透明組織所作的各國廉潔指數調查報告，可以協助瞭解每個國家是否有良好的政府體制去打擊貪腐，2006 年的國際透明組織報告中指出政府廉潔指標，例如：責任的來源是否

受到國會監督、審核或公眾能否輕易取得政府資訊等。另外一個作法是，我們盡量挑選適合的人才擔任公務員，政府部門目前而言並不是很理想的雇主，所以我們訂定的第一個發展目標是成為最理想的雇主。另外一個原因是，我們盡量鼓勵公開透明，提高透明度，讓公眾知道政府是為人民服務，讓公眾知道政府提供何種服務、如何作成決策，盡量達到世界銀行或已開發國家的標準。所以我們國家能維持較低的貪污比率。

議題二：紐西蘭公務員的貪瀆不法及違失態樣為何？涉案人員階層為何？

回應：很幸運地，我們國家每年僅有很少數的公務員貪污案件，尤其涉及金錢的貪污案件更是微乎其微，我們最主要的犯罪類型是與公開資訊或社會福利有關的案件，去年曾有一件較為嚴重的案子是某位在總理辦公室的文件傳遞員，主動將一份與電信公司預算有關而應該銷毀的文件洩漏給他的朋友（未要求任何報酬）；另外還有些投訴公務員濫用職權的案件，例如：在稅捐或社會福利部門的公務員利用職務機會查詢他人的地址或其他個人隱私資料；還有其他如利用假資料、收據詐取津貼的案件，大部分案件都是較低階層的公務員犯罪，但在1980年代後期曾過有較為嚴重的高階層公務員犯罪的案件，第一件為民航局首席執行官濫用職權購買私人飛機、第二件是審計官員濫用職權花費公帑去環遊世界。最近比較著名的案件是有關衛生局高階主管成立一家公司，利用職權使自己的公司與衛生局簽訂合約，而獲利將近1,600萬紐幣；其他較為常見的是有關移民或護照的貪污問題，例如移民官濫發簽證或護照等，15年前移民局首度電腦化時，曾有員工偷走將近200個簽證標籤並出售獲利，至目前

為止均未找出該案的犯罪人。海關方面仍有些官員在未課稅金的情況下容許商品（例如：汽車）進入紐西蘭，幸好多發生在汽車商品而不是讓毒品非法入境。目前有一位正被調查中的國會議員（也是某政府部門的部長），收受不洽當的利益去協助其選民或其他國家的人拿到移民許可，其中一案涉及一位泰國工人至他家免費粉刷油漆以換取拿到入境許可；有關警察收受賄賂之類的貪污案件並不多見，最近5年來大部分是投訴警察濫用職權使用暴力或監控的案件。

議題三：紐西蘭法律中對於公務員貪瀆不法及違失之處罰為何？有無專門之法律？貪瀆不法所得是否容易追回？

回應：對於公務員貪瀆不法及違失之處罰並無專門之法律，刑法上有關公務員貪污的刑責最高可處7年有期徒刑，其他特別法令如移民法，亦有類似刑法的規定，最高刑責為7年有期徒刑、罰金刑最高達10萬紐幣，最近針對犯罪所得有修定犯罪所得法案，舊法只規定可追回毒品犯罪所得，新法通過後針對所有犯罪所得都可追回充公。

議題四：紐西蘭有無專責單位負責調查及起訴貪瀆？該單位預算數額及人員進用、訓練、昇遷、福利、保障為何？

回應：紐西蘭除了警察有專門的投訴單位外，並無專責調查及起訴貪瀆的政府部門。只有海關、移民局、戶政部、漁業部、意外保險局、建築部等政府機關有設立專門的調查小組，這些調查小組的權利都很小，僅限於行政調查權力而不具司法調查權，除漁業部以外，其他的調查小組並不具司法調查權利，雖然目前已盡量募集退休警察人員或曾擔任委員官的人員擔任調查小組的主要成員，不過大部分成

員仍以行政人員為主，所以很多調查小組僅具有行政功能而不具司法調查功能，例如在國家事務委員會（State Services Commission），若需調查重大案件，多會聘請律師或由該委員會內部門組員擔任調查小組成員。但唯一例外的是警察部門，設置有獨立的調查單位警察調查委員會（Police Complaints Authority），具有司法權力，目前該委員會的主席是高等法院的法官。

議題五：如何鼓勵及保護檢舉人？

回應：在 2001 年通過揭密者保護法（Protected Disclosures Act）、公共事務法及皇家檢控院法也都是由國家事務委員會（State Services Commission）來執行，揭密者保護法，立法緣由是因為當年有一個精神病院的患者，因為經常虐待院內孩童並有嚴重暴力傾向，而醫生認為其已無醫治必要而決定讓他出院，但院內一位護士認為醫生決定錯誤而去告密，在當時的法令狀況下不允許該護士去告密的，但國家事務委員會（State Services Commission）覺得該護士的告密行為是正確、值得鼓勵而且有保護必要，所以訂定揭密者保護法並在 2001 年通過。目前所有政府機關都必須要有一個完整的程序去保護告密者，由於該法在過去幾年並不常使用，大約在 3 年前重新評估該法後，修訂了部分內容，盡量鼓勵公務員對其他公務員不洽當的行為檢舉告密，以維護該公務員服務機關的名譽，所以每個政府機關都須訂定保護檢舉告密者權益的完整措施、守則。因為所有的政府機關都會受到國會立法部門的監督，所以在這個小國家裡，基本上每個人都可以促使代表自己民意的國會議員去監督政府機關，國內的媒體也很喜歡挖掘與公

共事務議題報導，所以人民亦可透過向媒體爆料的方式去監督政府機關及公務員。

議題六：紐西蘭政府部門中有無內部肅貪之專責機構？  
如何處理貪瀆不法及違失事項？程序為何？

回應：若遇到嚴重的公務員貪污問題，因各機關的調查小組不具司法調查權，一般多交由警察或皇家檢察院調查及進行司法程序，若公務員違反公務員守則，基本上是違反了勞基法上的僱用契約，所以機關可依勞基法去追究該公務員的責任及開除該公務員。公共事務委員會（State Services Commission）首席委員長有權限去調查較嚴重的公務員貪污案件，如4年前曾有漁業部官員濫發釣魚證及1年前總理辦公室的公文傳遞員洩密案件都是首席委員長調查過的案子，但這類案件的調查是較不常見的，主要調查對象還是跟警察有關的案件，且依據最近對警察的調查結果，仍建議首席委員長每年應該對警察的行為作民意調查。

議題七：紐西蘭公務員是否須要申報財產？如有申報不實情形，罰則為何？

回應：公務員一般不須申報財產，只有一些部門人員須申報，如意外保險局、退休委員會及與投資事業有關的部門官員，另外一些政府部門的首席執行官及國會議員上任時需要申報，有不成文規定是須在資產異動時仍要申報。有關財產申報公告方式，目前政策上是鼓勵各機關依英國石油公司模式公布於機關內網，例如本委員會的財產申報由人事部門公告及維護。

議題八：紐西蘭政府機構有無訂定利益衝突迴避之相關法規？內容為何？

回應：每個政府機關都設置有誠信管理委員，負責公務員的誠信及廉潔。最重要的是，為使政府機關的管理

階層官員盡量避免有利益衝突情形發生，應主動向上級陳報。紐西蘭是一個人口較少的國家，公務員很容易與自己業務有利益衝突的人有所接觸，所以國家事務委員會（State Services Commission）訂定公務員行為守則（Standards of Integrity & Conduct），若刻意隱瞞利益衝突迴避情形，即已構成違反公務員行為守則，該守則在 1990 年訂定，該行為守則由三大原則構成，第一個原則是「忠誠」，亦即在大選時若執政黨敗選而反對黨上台，仍要忠誠的為當時政府服務；第二個原則是「承擔責任」，如避免利益衝突、保護機關資產等；第三個原則是「服務」。這些原則看似簡單，但經由國際透明組織評析紐西蘭的國家廉潔指數報告中，認為紐西蘭在 1990 年通過的公務員行為守則（長達 32 頁）對公務員行為之規範仍有不足，而要求應重視及提高公務員行為守則規範標準。所以，訂定新版公務員行為守則，只有 1 頁共有 18 點規範，另有一本說明手冊，要求公務員必須遵守四大重要原則，「誠實」、「公平公正」、「承擔責任」、「值得信賴」。

議題九：紐西蘭政府機構內部控制之方法為何？

回應：紐西蘭有一個權力相當大又不隸屬於任何政府機關的首席審計官（稽核官），直接對國會負責，他的角色功能之一是向國會確保預算是否依照分配適當運用，法令要求首席審計官要很有效率及效益的運用國家資源，所以政府機關除有內部控制機制外，尚受外部首席審計官監控，法令亦要求各政府機關首席執行官及各管理階層必須要對國會分配的預算負責，在紐西蘭並無一有系統標準化的監察方式，多仰賴審計官進行審計或調查方式所累積而成，現代電腦越來越普及，很多人民都想知道電腦到底用來做什麼，但並無政府機關

有系統的公布電腦到底如何使用，其實主要目的不是訂定規範限制公務員的作為，而是鼓勵公務員自律，雖有時自律的制度未必能達到目的，但大部分都是可以達到我們的要求。其中一個發展目標是提供很良好優秀的公共服務，主要目的是鼓勵檢舉有關公眾事務之不洽當的公務行為，如政府資產未妥善運用、錯誤或不妥的行政決定等，希望藉由檢舉使人民有個別表達的機會，所以總理在 2007 年 6 月公布新版公務員行為守則時，曾說過「紐西蘭人民不需容忍公務員不洽當的行為」。

議題十：紐西蘭政府在決策過程如何維持透明化？

回應：紐西蘭各政府部門都有一套確保程序公平、資訊公開的機制，例如給予申請案件當事人陳訴的機會、行政處分或決定須有正當理由、公文資料或檔案須被良好管理、使民眾可以閱覽或索取，這些程序都可以確保政府部門的廉潔及透明。基本上在紐西蘭，所有的政府決定都是可以申（上）訴的，例如：曾經在 4 年前，有一位非洲奈及利亞的教徒，被紐西蘭的情報單位認定為恐怖份子不應再滯留紐國，但該教徒已申請政治庇護，且不斷透過上訴，所以至今仍留在紐西蘭境內。另外，為避免各政府機關執行未諮詢過的決定，要求各機關要做決定前，必須將該方案報告提到最高上級首長（內閣閣員），並在內閣會議中傳閱該提案報告，使其他部長（內閣閣員）也知道其他機關將要作的政策決定內容，以確保各項政策決定均經過該審議程序。此外，紐西蘭已訂定官方資訊公開法案（Official Information Act）以確保政府資訊公開，及隱私保障法案（Privacy Act）確保個人隱私不被侵害，兩法案相輔相成。

而且每一位人民均可輕易與代表其民意的國會議員接觸，國會議員有權向相關部門首長質詢，所以，各政府機關幾乎每天都會接到很多最高上級首長的詢問問題，而必須詳細答覆作成決定的原因。

議題十一：紐西蘭政府機構有無訂定接受邀宴或餽贈之規定？

回應：新通過的公務員守則之說明手冊有非常詳細的規範及指引，其內容可以上紐西蘭國家事務委員會網站查詢。最重要的原則是，公務員領有薪俸，已獲得應有的報酬，不應再接受其他餽贈，所以原則上嚴禁接受招待或餽贈。餽贈方面，只能接受象徵性的禮品，在國家事務委員只能接受紐幣 20 元以下的禮品，例如：受邀至大型會議演講，會後對方致贈一瓶酒，應該是可以接受的，但必須向機關申報，申報情形要公開使公眾可以知道；接收招待方面，只能接受簡單基本的招待，不能接受豪華的晚宴款待。

議題十二：紐西蘭政府採購除了少數特例外，是否均以競標為原則？對於政府採購之辦理過程，有無程序可供申請查閱？

回應：政府採購是每個政府機關相當重要的問題，紐西蘭與澳大利亞、新加坡、文萊、智利簽署自由貿易協定 (Trans-Pacific Strategic Partnership Agreement)，主要是以紐西蘭與澳大利亞為共同體與這三個國家簽署該協定，因為這些國家都有相當開的招標守則，藉由聯合這些國家之國際網路鼓勵公開競標，若招標金額在紐幣 10 萬元以上，就必須在紐西蘭政府招標網站公開招標。紐西蘭的政府採購招標守則是經濟發展部所制定，基本上要求政府所有採購均應上網公開招標，在

1950 年代以前，需要有許可執照才能進口商品，當時核發許可執照的官員與這些進口商有很好的關係，但現在已無此顧慮了。在這個網站上有說明如何針對政府採購決定申訴，可向經濟發展部或審計單位或監察使申訴，所以要求各政府機關應保留採購過程的所有文件提供調查，而且被調查的政府機關均要與採購調查單位合作。

議題十三：紐西蘭有修正之新版公務員行為守則與舊版有何不同？有否訂定罰則？否引起公務員反彈？如何宣導？

回應：針對公務員行為的規範，已通過之新版公務員行為守則屬於行政規則，已經由本會首席委員長公布，目前新舊版本守則均公布於本會網站上，1990 年制定的舊版公務員行為守則將於 2007 年 11 月 30 日失效，該守則只是設立了高層次道德標準，並非限制公務員的行為，新版守則內容並無多大改變，僅就名稱及用語修改為較易接受，最基本的要求是行政獨立，不受政黨控制，紐西蘭大部分公務員是敬業、誠實的。每個公務部門都需要參照本守則訂定一套適用於該機關的行為守則。違反該守則的公務員可能會依勞工法被勸退或解雇，但若係嚴重的違反行為，將會被提報給各機關首長或本會首席委員長，透過媒體公布其行為，以達制裁目的。另一個原則是，一旦證明為貪污行為，該機關必須負責將貪污所得利益追回，因為公務員行為守則規定公務員必須誠實，貪污及代表其不是任公務員。各機關首長必須負責推廣公務員行為守則，應使每個公務員知悉其平時行為會被列入年度考評及瞭解到違反公務員行為守則的後果，各機關都必須要徹底執行新版公務員行為守則。

議題十四：紐西蘭的嚴重詐欺辦公室、監察史及國家事務委員會之關係為何？與司法部們關係為何？

回應：嚴重詐欺辦公室隸屬於國家事務委員會，該辦公室首席執行長為國家事務委員會委任，現任首席執行長曾原任職於本委員會處長，其同時擔任國會議員，其可以獨立調查案件及與皇家檢控院討論是否控訴某案件；監察使為國會議員，非隸屬於國家事務委員會，其職權與嚴重詐欺辦公室首席執行長類似；紐西蘭為採內閣制的三權分立國家，司法人員非受政黨委任且受終身職保障。

#### 第四章 建議與結語

八天參訪行程中透過與紐西蘭公部門官員的意見交換，實地見識紐西蘭之廉政機構，該國的廉政舉措確有我們值得效法的地方，這一趟紐西蘭之旅，本處考察團是滿載而歸。從這次考察過程，我們得知紐西蘭政府為規範和制約公務人員，制定並頒布了有關公務員行為守則、政府資訊公開等防貪措施及肅貪機制。這些措施是行政機關及其工作人員廉潔、誠信、誠實、公正從政的保證，也是提供民眾監督政府的依據和準繩。

紐西蘭與我國廉政制度，或因國情不同而有差別，但是，透過訪問與觀摩，有助自我反省及檢討改進，透過本次紐西蘭廉政業務考察所見所聞，提出幾點建議作為參考：

##### 一、強化政風人員的職權

紐西蘭的監察使之所以能夠有效率的完成調查工作，並維持亮麗成績，因為有監察使法賦予完整的權限，特別是具有司法調查權。對於政風人員而言，依據政風人員設置條例第五條第三款，負責貪瀆不法之預防、發掘，但是，卻不具備司法調查權。這對於身處機關內部，比起其他外部肅貪機構，能夠更容易掌握機關貪瀆不法案件，並且能夠對於機關的違失機先提供具體改進意見而言，難免有所缺憾；再者，

目前政風機構擁有的行政調查權運作過程，不免有受限於機關首長的同意或授權以及需要相關單位的積極配合。

如果能夠修訂政風機構人員設置條例，或積極強化政風人員之職權，讓政風人員在行政調查權外，針對調查案件有條件賦予其司法調查權，一定能夠對於執行調卷、訪談等程序之進行，有更好的效果。

## 二、建構完善的公務員倫理準則

公務員代表國家執行公權力，公務員素質之良窳攸關民眾對於政府機關之信賴，公務倫理的建構，促使公共事務處理者在遵循法令之前提下，運用最有效及最公平的方式，解決公共問題，無疑是重要且當務課題。公務倫理主要是教導公務員在面對多元價值所導致的分歧及衝突時，如何自覺，進而能作出正確且適當的決定；公務倫理的目的，希望能夠透過對公務員的要求，保障政府機關的正常運作以及維持民眾對政府的信賴與尊重。參見 OECD (Organization for Economic Co-operation and Develop) 於 2000 年出版的「信任政府：國際經濟合作暨發展組織會員國之行政倫理措施」，更可以歸納幾個會員國普遍重視的公務倫理核心價值，包括超然無私、廉潔誠信、透明公開、行政效率、公正執法、具備責任感、重視正義等。

反觀國內，迄今未有一套完整的公務員倫理準則，相關於公務倫理的規範，目前散見於公務員服務法、公職人員利益衝突迴避法、行政中立法等，雖有行政管理學學者大聲疾呼訂定公務員服務倫理法，取代現有的公務員服務法並增加有關涉及服務倫理規範如利益迴避、政治參與活動、接受餽贈等內容，惟仍然未見付諸行動。紐西蘭並無公務人員考試制度，亦無統一分發作業等規範，各機關用人與僱用人員權限除由國家事務委員會訂定基本規範，餘均授權由各機關首長自訂各該機關內公務人員之任用及僱用條件，雖然我國與紐西蘭的公務員錄用制度不同，然公務員代表國家執行公權

力，應受到適度的保障及限制並無不同，我國有關公務員的行為規範，與紐西蘭的公務員行為守則規定巨細靡遺內容相較，實仍有進步空間。

### 三、落實本府「公務員廉政倫理規範」

紐西蘭對於其高清廉度的另一個看法，認為應歸功其社會文化，送禮、飲宴應酬、關說不是紐西蘭社會普遍的習俗，顯見該國人民在這方面已有相當共識，受到國情及習俗的影響，我國人民對於一般禮俗與職務關係的分界並不嚴謹，甚至對於個別送禮、邀宴、關說等類似行為是否影響民眾對公務員公正執行職務之信賴度，也缺乏一致看法。本府為革新政治風氣，砥礪公務人員節操，於民國 89 年制定本府「公務員廉政倫理規範」，針對請託關說、贈受財物、飲宴應酬事件，訂定更明確的標準，原則上採取登錄報備制度，該規範僅是建立本府廉潔的第一步，仍有待持續推動，並針對已發生的個案事實檢討修正與時俱進，以樹立公務員對適法及適當行為的共識。

### 四、推動行政資訊透明公開制度

本次參訪紐西蘭的四個政府部門幾乎一致認定透明化是預防貪瀆最大的利器，事實上紐西蘭的清廉度一直名列前茅，也證明了前述觀點。透明化指的是政府文件的公開，紐西蘭制訂官方資訊法地方政府官方資訊和會議法，認為「資訊應該可被取得，除非有好的理由才能阻止被取得」，而法規中亦規定某些利益是需要保護的，以限制資訊之濫用。該國人民在受教育的過程中都會明白自己被賦予有管政府資訊的查閱權利。

我國行政程序法及政府資訊公開法訂定後，政府資訊公開成為法的義務，配合市長網路新都的構想，檢視並強化本府各項業務的透明化措施，透過網路公開作業流程、處理進度及情形，使各項行政作為須接受公眾的檢驗，藉由外部控

制效果，並結合內部稽核作用，讓違法行為無法遁形，是當前最值得努力的興利、防弊、防貪作為。

## 五、加強機關首長廉潔責任

近來年民眾對政府改革要求日益殷切，政府亦積極推動改造，冀圖提升國家清廉度與競爭力，其目標是要建立負責任且值得人民信賴的民主政府，紐西蘭政治清明，觀其機關責任政治，各機關首長均需盡力推動公務員行為守則，並有考核權及向國家事務委員會首席委員長提出建議之權，故如調查發現機關員工有違反行為守則之虞，向機關首長提出警告或建議時，通常都能獲得解決，紐西蘭監察使如發現機關有不法行為，向機關首長提出警告通常也都能受到重視，其所作之建議亦如前述之效果，否則可訴諸於國會或輿論媒體，若違法行為屬實該機關首長將賠上自己的政治前途。反觀我國部份機關首長對部屬之廉潔並未有危機意識，以政風單位之設置為例，政風單位本屬機關政風幕僚，可做出建議協助機關首長防制機關貪腐行為發生，惟少數機關首長每於修編組織甚至新設機關時總未能支持政風單位，甚或藉故裁撤政風單位。依法機關首長負有機關成敗責任，若機關發生嚴重貪腐行為，機關首長本應概括承擔全部責任，惟外界每認為係屬政風單位之責任，似屬本末倒置，如能加重機關首長廉潔責任，相信必能有助於機關廉潔度之提昇。

## 六、因地制宜的宣導作為

鼓勵及宣導良好行為是防範犯罪的最好方式，因此，結合當地企業主的社區回饋、提撥公務預算，用於對外鼓勵民眾或對內期勉同仁之優良典範，都獲得熱烈的回應與肯定。

威靈頓監察使辦公室為期民眾瞭解工作執掌及任務內容，積極透過廣播、電視向民眾進行宣導作為，值得一提的是，紐西蘭境內亞裔人口僅佔全國人口約6%，為此，該國的監察使辦公室特別印製中文的宣導摺頁，以切合當地華人

的需求。

上述的宣導作為，運用的都不一定是知名的行銷策略，其背後的動力都是以顧客所在及顧客的需求作為業務推動的考量。以往，我們側重於內部顧客即員工，進行宣導工作，現在開始，我們的對象還有外部顧客市民，積極走入社區，鼓勵民眾投入反貪行列，將是工作重點。理解市民的殷切盼望所在，促其關心社區公共事務，引領其對於反貪腐的重視，才能讓廉政工作成為全民的任務。

## 附錄一、紐西蘭廉政制度考察重點

1. How does New Zealand maintain a situation of low level of corruption?
2. Regarding public servants who were found to commit corruption or official misconduct, what are the common type of corruption, and their rank in the government hierarchy?
3. What are the penalties applicable to corruption or official misconduct in New Zealand? Is there any law dealing with this issue? Does the profit from corruption or misconduct liable to forfeiture?
4. Are there special units for investigating and prosecuting corruption crimes? Budget? About personnel , what are the hired qualification, professional training, promote condition, benefit and protection?
5. How to encourage and protect whistle blowers?
6. Do government agencies contain an internal section that deal with the issue of corruption and misconduct?
7. How does the government agencies “Fight against corruption” deal with corruption and misconduct? What are the processes involved?
8. Do government agencies subscribe to a code of ethics, and particularly on conflict of interest issue? What are the contents of the code?
9. Do public servants require to complete property declaration? What kind of sanction are there to deal with false or inaccurate declaration?
10. What kind of internal control methods that various government agencies employ?
11. How does government agencies implement a transparent administrative decision making process?
12. Are there rules and registers concerning acceptance of gifts and hospitality?
13. Do rules for public procurement require competitive bidding for all major procurement with limited exceptions? Is there a procedure to request review of procurement decisions?
14. Is there standard of conduct for public servants?

## 附錄二、Development Goals for the State ServicesEmployer 〈SSC 公共事務發展目標〉

### Overall Goal

The overall goal for the State Services is:

**A system of world class professional State Services serving the government of the day and meeting the needs of New Zealanders.**

For New Zealanders to lead healthy and satisfying lives, they need quality services delivered by highly professional government agencies. For government agencies to be world class, they need the best possible systems and the best possible staff, operating with high levels of integrity.

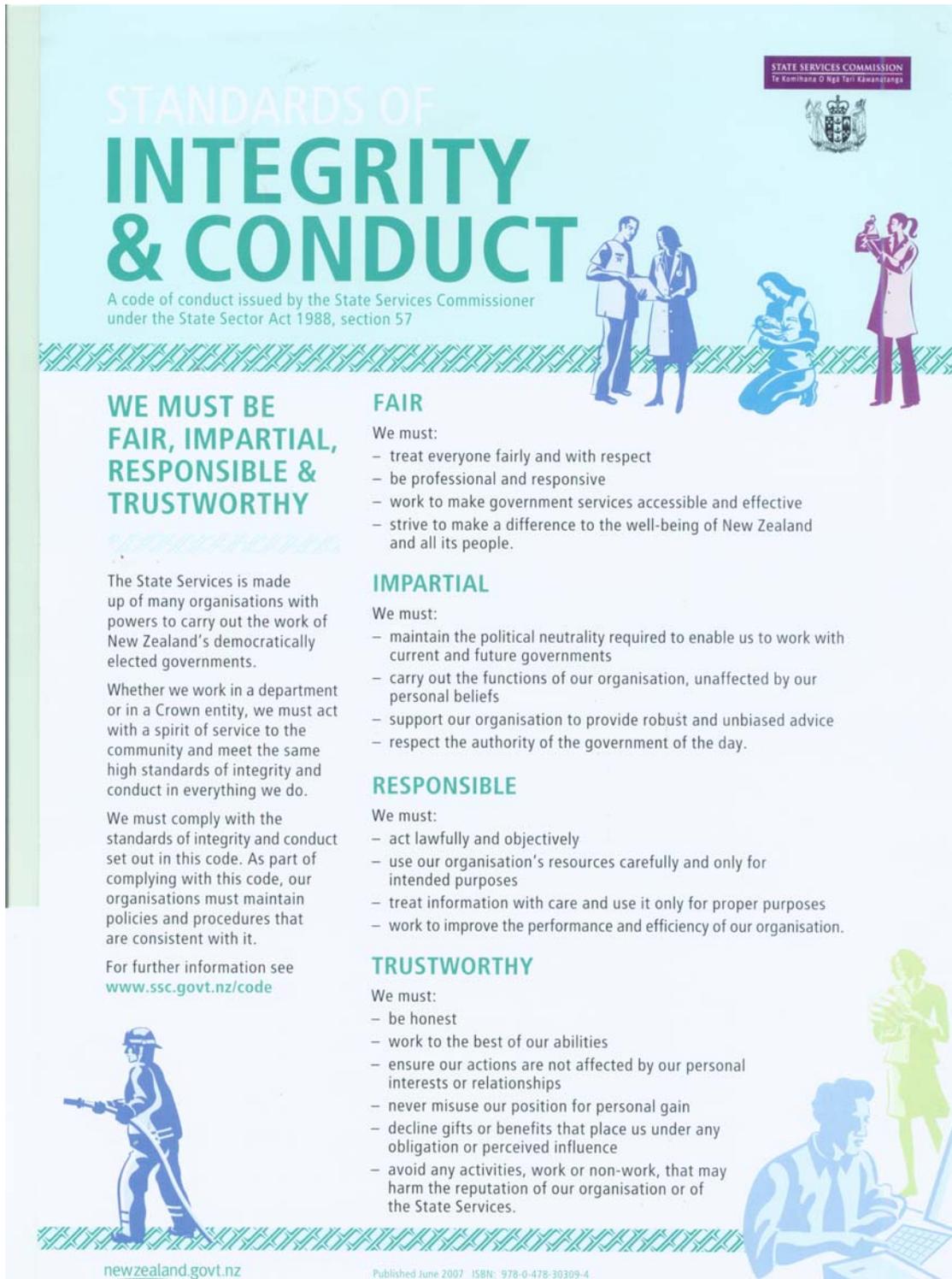
This goal cannot be achieved by agencies working in isolation. For the State Services to work well for New Zealanders, then agencies must work closely together.

### Development Goals

The overarching goal is supported by six, more specific, Development Goals for the State Services.

Development Goals	By June 2007	By June 2010
<b>Goal 1: Employer of Choice</b> Ensure the State Services is an employer of choice attractive to high achievers with a commitment to service.	A comprehensive guide to good employment practice developed with input from State Services employers and unions, in place for use across government agencies.	Measurable improvement in the proportion of talented job seekers aspiring to join the State Services.
<b>Goal 2: Excellent State servants</b> Develop a strong culture of constant learning in the pursuit of excellence.	A framework for learning and development across government agencies.	All government agencies have a strong commitment to developing skills and knowledge across all staff.
<b>Goal 3: Networked State Services</b> Use technology to transform the provision of services for New Zealanders.	Networks and Internet technologies are integral to the delivery of government information, services and processes.	The operation of government has been transformed through the use of the Internet.
<b>Goal 4: Coordinated State agencies</b> Ensure the total contribution of government agencies is greater than the sum of its parts.	Government agencies demonstrating improvement through Managing for Outcomes, including joint outcomes and other shared accountabilities across clusters of agencies.	Measurable results are evident from the joint pursuit of joint outcomes.
<b>Goal 5: Accessible State Services</b> Enhance access, responsiveness and effectiveness, and improve New Zealanders' experience of State Services.	No wrong door – any New Zealander accessing government services will be referred appropriately to the organisation best able to address their concerns.	Right doors in the right places – government agencies work together to coordinate the availability of services across the country using co-location, joint services and management of different physical and electronic channels.
<b>Goal 6: Trusted State Services</b> Strengthen trust in the State Services, and reinforce the spirit of service.	Agencies of the State Services demonstrate their commitment to earning trust by working with the State Services Commissioner to develop and promote codes of conduct.	Measurable improvement in New Zealanders' trust in the agencies of the State Services.

# 附錄三、Standards of Integrity & Conduct 〈紐西蘭公務員行為守則〉



**STATE SERVICES COMMISSION**  
Te Komihana o Ngā Tari Kāwanatanga

# STANDARDS OF INTEGRITY & CONDUCT

A code of conduct issued by the State Services Commissioner under the State Sector Act 1988, section 57

## WE MUST BE FAIR, IMPARTIAL, RESPONSIBLE & TRUSTWORTHY

The State Services is made up of many organisations with powers to carry out the work of New Zealand's democratically elected governments.

Whether we work in a department or in a Crown entity, we must act with a spirit of service to the community and meet the same high standards of integrity and conduct in everything we do.

We must comply with the standards of integrity and conduct set out in this code. As part of complying with this code, our organisations must maintain policies and procedures that are consistent with it.

For further information see [www.ssc.govt.nz/code](http://www.ssc.govt.nz/code)

### FAIR

We must:

- treat everyone fairly and with respect
- be professional and responsive
- work to make government services accessible and effective
- strive to make a difference to the well-being of New Zealand and all its people.

### IMPARTIAL

We must:

- maintain the political neutrality required to enable us to work with current and future governments
- carry out the functions of our organisation, unaffected by our personal beliefs
- support our organisation to provide robust and unbiased advice
- respect the authority of the government of the day.

### RESPONSIBLE

We must:

- act lawfully and objectively
- use our organisation's resources carefully and only for intended purposes
- treat information with care and use it only for proper purposes
- work to improve the performance and efficiency of our organisation.

### TRUSTWORTHY

We must:

- be honest
- work to the best of our abilities
- ensure our actions are not affected by our personal interests or relationships
- never misuse our position for personal gain
- decline gifts or benefits that place us under any obligation or perceived influence
- avoid any activities, work or non-work, that may harm the reputation of our organisation or of the State Services.

[newzealand.govt.nz](http://newzealand.govt.nz) Published June 2007 ISBN: 978-0-478-30309-4

#### 附錄四、活動照片



本處考察團參訪奧克蘭市嚴重詐欺辦公室訪談情形



本處考察團與奧克蘭市嚴重詐欺辦公室與接待人員合影



本處考察團領隊廖主任秘書與奧克蘭市警察局接待人員合影



本處考察團與奧克蘭市警察局接待人員合影



本處考察團參訪威靈頓市監察使辦公室訪談情形



本處考察團領隊廖主任秘書為勅與首席監察使 John Belgrave 先生合影



本處考察團與首席監察使 John Belgrave 先生、威靈頓  
駐紐西蘭代表處陳沖代表、許秀琴秘書合影



獨特圓形建築之紐西蘭國會大廈