美國廉政制度出國考察報告

第一章　考察緣起與行程介紹

第一節　考 察 緣 起

國際透明組織(Transparency International, TI)公佈的 2006 世界各國貪腐印象指數(Corruption Perception Index, CPI)，在 163 個受評的國家中，紐西蘭與丹麥及芬蘭同獲 9.4 分(滿分 10 分)，並列第 1 名，被喻爲高度清廉國家，而臺灣則爲 5.9 分，與以色列並列第 34 名，與 2005 年相較之下，雖維持同分，但卻下降 2 個名次。而 2007 年，臺灣的名次仍維持 34 名，與澳門同樣名次，但分數卻略微下降至 5.7 分，尚屬中度清廉國家。

此外，香港國際政治及經濟風險顧問公司是在 2008 年 1 月至 2 月，特別針對亞洲 13 個國家與其各地區的 1,476 名商業主管人員進行調查，這份調查於 3 月 13 日發表，以 10 分代表貪腐最嚴重，結果顯示菲律賓得 9.40 分，被外國商人認爲是亞洲貪污最嚴重的國家，比 2007 年的 7.80 分嚴重惡化。而 2007 年亞洲貪污最嚴重的國家是印尼，在 2008 年的評分中與泰國同樣得到 8.03 分，並列嚴重貪污的第二位。在亞洲受調查的 13 個國家與地區當中，馬來西亞的貪污以 6.25 分，排名居中間，台灣的廉潔度則是排名第 5，而新加坡和香港是亞洲最廉潔的國家與地區。這份亞洲國家與地區的廉潔得分與排名如下（括號內爲去年得分）： 第一、新加坡，1.20（1.30）；第二、香港，1.87（3.13）；第三、日本，2.10（3.01）；第四、澳門，5.11（4.78）；第五、台灣，6.23（5.91）；第六、馬來西亞，6.25（6.13）；第七、中國，6.29（7.58）；第八、南韓，6.3（5.44）第九、印度，6.67（6.76）；第十、越南，7.54（7.91）；第十一、印尼，8.03（8.16）；泰國，8.03（7.64）；第十二、菲律賓，9.40（7.80）。該公司表示一些亞洲國家未能適當地處理貪污問題。

在上述的國際廉潔調查中發現，臺灣尚屬中度廉潔國家，而整體的廉政環境仍有待改善的空間；因此，臺北市政府政風處(以下簡稱本處)曾於 2007 年 7 月 3 日至 7 月 11 日前往被評爲高度清廉國家的紐西蘭進行廉政制度之考察，就反貪、防貪與肅貪實

務工作的運作情形加以觀摩，並於考察後提出強化政風人員的職權、建構完善的公務倫理準則、落實本府公務員廉政倫理規範、推動資訊透明公開制度、加強機關首長連結責任與因地制宜的宣導作爲等六大建議，作爲本府推動及規劃各項廉政措施的參考。今(2008)年本處特別以八大工業國組織（Group of Eight，G8；八大工業國組織的成員爲英國、法國、德國、美國、日本、義大利、加拿大和俄羅斯）中的美國爲對象(2007 年的 CPI 分數爲 7.2，在 179 個受評國家中名列第 20)，就其地方與中央政府推行反貪與肅貪工作的情況進行實地考察，因此選定紐約市政府調查局(City of New York Department of Investigation)與美國政府倫理署(U.S.Office of Government Ethics)爲考察對象之一。此外，爲探究美國對於公務員廉政倫理、利益衝突及財產申報的作法，亦特別前往紐約市政府利益衝突局(Conflicts of Interest Board of the city of New York)進行考察。近年來，除國際透明組織之外，有鑒於國際非官方廉政組織成立的蓬勃發展，相繼對於各國政府的治理情形進行觀察與評估，並各自發佈評估結果與指標，已明顯影響國際政經情勢與各國投資意願，而這些非官方的組織大都以發掘各國的貪腐因素爲主，但於 1996 年成立的全球廉政組織(Global Integrity)， 其設立的目的主要在瞭解與評估各國政府對於該國的廉政作爲有無具體策略進行評估，對於該組織的性質及如何評估各國政府的廉政策略及環境，深值本府學習。

第二節　行 程 介 紹

此次美國廉政制度考察，由本處柯副處長是鈐、鑑科長傳慶、陳股長培志、宋股長品葳、黃科員俊祥、吳科員芳儀等 6 人組成考察團，並由柯副處長是鈐擔任領隊，97 年 6 月 10 日由臺北出發，隨即至臺灣桃園國際機場搭機出國，於 97 年 6 月 20 日返國，行程共計 10 天。本次出國考察前，已由柯副處長多次召集成員，就相關資料搜集、中英文參訪議題與行程應注意事項等內容進行討論。此外，特別函請外交部北美司(聯絡人黃浩)、駐紐約辦事處(聯絡人宋組長申武)與駐美國代表處(聯繫人康秘書嘉棋)，協助安排與聯繫參訪機關，使本次參訪行程順利，並期能有更多的收穫與助益。茲就本次參訪機構之行程介紹如下：

日 期	參　訪　機　關
6 月 10 日	由臺灣桃園機場出發經洛杉磯轉機抵達紐約
6 月 12 日	紐約市政府調查局（City of New York Department of Investigation）
6 月 13 日	紐約市政府利益衝突局（Conflicts of Interest Board of the city of New York）
6 月 14 日	週六(整理資料)
6 月 15 日	週日(赴華盛頓特區)
6 月 16 日	參訪美國政府倫理署(U.S.Office of Government Ethics)
6 月 17 日	參訪全球廉政組織(Global Integrity)
6 月 18 日	由華盛頓特區出發，經紐約、洛杉磯搭機返抵臺灣桃園機場

第二章　考 察 目 的

本次考察團基於上述之動機，特別選定美國之中央、地方與非政府組織進行參訪，共計 4 個機構。茲將各參訪機構之考察目的分述如下：

一、紐約市政府調查局(City of New York Department of Investigation)

紐約市政府調查局爲一歷史悠久、獨立且無政黨色彩之執法機構，所執行公部門反貪腐工作常爲各國及其他城市所仿效，該局以市長及紐約市民爲服務對象，爲紐約市政府主要之監督機構。

本次考察主要以紐約市政府調查局之職掌、組織架構、人員訓練、內部控制方法、防貪、反貪工作策略、廉潔測試機制及如何防止政治勢力干涉運作等議題爲重點，希望透過考察訪問形式，瞭解紐約市政府調查局實務運作情形，作爲本處推動及規劃防貪、肅貪措施之參考。

二、紐約市政府利益衝突局(Conflicts of Interest Board of the city of New York)

有鑑於建立政府機關公務人員之廉能已成爲當前杜會大眾對政府最殷切之期盼，本次美國考察單位之一係"紐約市利益衝突局 (CONFLICTS OF INTEREST BOARD)"， 該局爲紐約市獨立且專責之廉政機關，基於利益衝突法、財產申報法等規範公務人員之行爲，其任務組織及教育宣導方面具備完善制度，並有優良之績效。行政院於 97 年 6 月 26 日以院臺法字第 0970087013 號函頒「公務員廉政倫理規範」，並自同年 8 月 1 日生效，而本府公務員廉政倫理規範據以修正，並於本府第 1487 次市政會議決議修正通過，於 97 年 8 月 12 日施行。在財產申報方面，我國公職人員財產申報法歷經 96 年 3 月 21 日及 97 年 1 月 9 日 2 次修正後，最新法令規定於 97 年 10 月 1 日施行。惟許多市民及公務員對於相關規範之了解似有不足之處，故藉由本次紐約市利益衝突局之考察學習該機關如何公務員推動廉政觀念及財產透明之經驗與作法，以作爲本府推動公務人員財產透明與行爲規範之參採。

三、美國政府倫理署(U.S.Office of Government Ethics)

美國政府倫理署是根據《1978 年美國政府道德法》成立的，其主要職責包括：制定行政部門雇員道德行爲規範、審核和批准各行政部門制定的道德行爲附則、監督行政部門官員公開和秘密的財產申報的執行情況、審核總統政治任命者（被總統提名擔任某項政府要職，但需參議院批准）是否有經濟方面的利益衝突。美國政府倫理署僅有 75 個文官職員，大部份是由律師及管理背景的優秀人員所組成，但是卻要負責美國聯邦政府大約 300 萬個職員的業務，提供各地政府政策方針的制定及指導，並解釋相關法令。

本次考察主要以美國政府倫理署之職掌、人員訓練、業務執行方法及如何防止政治勢力干涉運作等議題爲重點，希望透過考察訪問形式，瞭解美國政府倫理署實務運作情形，作爲本處推動廉政業務之參考。

四、全球廉政組織(Global Integrity)

世界各國面對貪腐的問題，除了少數國家政府能夠早先成立反貪肅貪之專責機構外，大多數的國家都未能積極面對貪腐的問題，甚至縱容它的存在。近年來，隨著文明愈加進步，各國社會愈加繁榮，貪腐問題也隨著更加明顯，各國也逐漸感受到貪腐對於國家內部與外界觀感的影響極爲嚴重，因此相繼成立專責機構抗制貪腐，除了各國的政府努力之外，非官方組織也以第三者的立場，公開監督與檢視各國在抗制貪腐的努力，並且定期發布相關訊息供各國索取，成爲國與國之間學習的最好平台。有鑒於國際非官方廉政組織成立的蓬勃發展，並相繼對於各國政府的治理情形進行觀察與評估，且各自發佈評估結果與指標，已明顯影響國際政經情勢與各國投資意願。因此，這次美國考察之行，特別選定於 1996 年成立的全球廉政組織(Global Integrity)作爲考察對象， 因其設立的目的主要在瞭解與評估各國政府對於該國的廉政作爲有無具體策略，也就是對於各國政府的廉政治理情形進行評估，對於該組織的性質及如何評估各國政府的廉政策略及環境之作法，深值本府學習，該單位評估各國之做法，可以作

爲未來評估本府是否有效地推行各項廉政策略之學習對象，因此本處特別亦將其納入考察單位之一。

第三章　考察所見與心得

考察團在參訪每個機構之前，均以考察目的爲基礎，初步擬定提問問題，翻譯成英文，透過外交部聯繫同仁事先給予參訪機關，就提問問題預作準備，俾使參訪時之討論更具體與熱絡，並期盼有更多的收獲。茲各機構的考察所見與心得(包括考察過程、機構概況、考察議題與意見交流情形)分述如下：

第一節　紐約市政府調查局(City of New York Department of Investigation)

一、考察過程簡述

97 年 6 月 12 日上午本處美國廉政制度考察團，在駐紐約臺北經濟文化辦事處宋組長申武陪同下參訪紐約市政府調查局，承蒙該局副局長 Mr. Robert Joyce 親自接待，並由該局稽核長 Mr. Pat Russo、首席顧問 Mr. Robert Gigante、人事管理處處長 Mrs. Cynthia Mathis、背景調查處執行處長 Mrs. Peggy Tierney 等人就本訪團關切議題進行說明。

二、受考單位概況

紐約市政府調查局 The New York City Department of Investigation（簡稱 DOI）成立於西元 1873 年，係以紐約市民、市長及市府所屬各機構爲服務對象，成立目的在於促進及維持紐約市政府的廉潔。紐約市的憲章（§§801-807）授予該局調查、起訴及逮捕從事貪污、詐欺活動的人及處理違反公務倫理行爲的權限。該局以發掘事實、研究分析、背景調查等方法，提供市長及有關部門資訊及建議，改進管理、行政流程及服務、以減少違反誠信及浪費公帑的情形。

紐約市政府調查局的工作重點之一，在於瞭解市政府運用經費的行爲與決定是否合乎法令。該局監督對象大約有 20 餘萬名係市政府公部門預算聘用的雇員，另有 20

餘萬名係屬自治團體、非公部門聘用的雇員、契約商、供貨商、顧問及每年約 120 億美元用於採購、公共建設與社會福利補助及服務的預算。

紐約市政府調查局局長由市長指派，經市議會同意後任命，依據紐約市憲章，該局局長負有「任何的調查應以市政府的利益爲依歸」使命。該局具有法律所賦予司法警察傳喚及請求作證等強制處分權。

(一)紐約市政府調查局職責如下：

1、調查市長或市議會交查或民眾檢舉的犯罪案件，調查結果發現具體犯罪事證，則交由律師辦公室提起公訴。

2、檢視各機關內部控制及管理措施未盡完善之處，提出改善建議，以減少貪污或令人不滿意的行爲。

3、擔任紐約市政府利益衝突局可信賴的調查助手。

4、以刑事沒收及民事訴訟途徑追回公務員違反誠信行爲的犯罪所得，追償對象尙包括承包商、供應商及顧問等。對於未構成犯罪行爲者，則將違反規定行爲，送交該員所屬機關首長予以行政懲處。

5、實施特定公務員背景調查、包括具敏感性職位的管理人員、每年超過一定薪資的員工，並將曾經包攬紐約市政府採購承包商、供應商或顧問背景調查的資料，提供其他城市公部門參考。

6、協助規則化及監視紐約市，魚、食物及農產品市場與運銷工業傳統市集及組織犯罪控制。

7、規則化及監視紐約市司法人員的活動。

8、紐約市政府調查局經常透過媒體發布新聞稿，目的在於提醒員工及市民，該局監督市政事務及維持廉潔工作持續在進行。

(二)紐約市政府調查局目前現有大約 340 名人員，由律師、調查員、警探、審計人員、犯防分析、背景調查及後勤支援等人員所組成，大約有 3 分之 2 的調查人員被指

派至調查局的稽核長辦公室進行調查工作，該辦公室有 15 位稽核長，每位負責一個或多個市政府局處犯罪調查工作。

三、考察重點及意見交換

議題一：稽核長的角色與功能及紐約市政府各部門內部控制的方法（由 **Pat Russo, Inspector General** 報告）

討論內容：

(一)紐約市政府稽核長 Pat Russo，負責監督 6 個紐約市政府部門的 3 萬 1 千名員工。稽核長具有發傳票的強制處分權，執行職務具獨立性，不受外界影響。稽核長可以調查、抽查任何案件。在反貪污工作明確的角色是調查政府部門內任何腐敗、浪費、濫用權力的行爲。稽核長有二個基本工作方式，第一是去回應問題，通常主要是回應醜聞，事實上是追溯犯罪的起源，在美國建國之初，即建立有此機制，當初美國建國時，公眾對政府部門有疑慮，此部門成立取決於民意，成立的目的是讓民眾知道有申訴的管道，讓民眾瞭解政府機關有被監督的機制。

(二)紐約市政府反貪腐有三個基本方法，第一維持公眾的信心，第二是取得民眾與政府官員的合作，第三是維持調查的公正性。爲了說明前述調查的三個層面，稽核長舉一個 The Gloria Wise Boys and Girls Club 的例子，那是一個提供社區年青人服務的非營利組織。調查發現該組織中有一高階主管濫用政府基金，用於個人用途且非經核准貸款給私人廣播電台，該案是因爲有市民申訴，才被揭發。另一案例是讓大眾非常反感，一個兒童被謀殺例子，紐約市有一兒童部門，某位孩童在這個部門管理之下過逝，這一個調查案件所牽涉問題比較嚴重，所以調查的目的，是以發現事實爲何及爲何會發生如此事件，如何積極反應，而不是消極處理，去清楚指出到底如何行動或不行動，才能防止類似事件再次發生。

另外一個方式，是積極反應，用主動積極的方式進行反腐敗的行動，事實上某些部門雖然沒有人指控貪腐，但稽核長會作內部訓練，防止腐敗的發生。

(三)政府部門內部控制管理是一種過程、與組織的結構、監督機關的功能及法律的來源息息相關，所以稽核長及所屬管理系統，係爲幫助政府組織達成目標，使組織的資源合理分配，防止腐敗發生。紐約市政府不同部門內部控制的方法，係於每年提出一個腐敗的調查報告。稽核長辦公室負責監督政府組織，每年所提出的報告，會檢討政府部門的正當性，稽核長會向市長報告，然後跟業務部門合作，一起推動改革。另一方法是採行政策和程序的建議，個案在調查結束後，對於所發現浪費或腐敗的行爲，通常會去逮捕犯罪人，並作出公眾報告，這個過程雖然重要，但僅部分有效，真正有效的方法，是依調查的結果，作出政策和程序的建議，由業務單位作出改善。就受訪單位所提供的兩份報告中顯示，整個調查過程是很重要，但報告最後有些建議，爲的是防止類似案件再次發生。政策和程序的建議，不僅適用於個案，也適用於媒體回應。以上處理案件的基本的原則與具體的案例，可以顯示出稽核長在紐約市政府所負的角色，他們是用積極的方法，向腐敗對抗，調查的功能有時亦可協助檢察官去帶動不同政府部門的內部管理。稽核長在運用權力的時候，要取得公眾的信任，主要的責任是要爲公眾的利益服務。

議題二：紐約市政府調查局的任務、權限、廉潔測試及如何防止政治勢力介入（由 **Robert Gigante, General Counsel** 報告）

討論內容：

(一)Robert Gigante 是調查部門的副法律顧問之一，是特別調查員，也是消防局及危機處理部門的法律顧問。負責向本考察團說明有關紐約市政府調查局的法源、角色，廉潔測試及如何防止政治勢力干涉運作。

(二)紐約市政府調查局主要的任務是法律賦予調查市政府的職員及承攬市政府採購廠商或從市政府取得金錢人的行爲。法律上付予發傳票的權力，但調閱市政府文件不須發傳票，因爲該局本身就代表市政府。該局具有司法警察發傳票的權力，發傳票的重要功能，在於可要求承包商提出任何說明或文件，其中有一項特別條款：承包商如果不合作，市政府可取消合約。這是重要的權限，因爲該局要調查市政府官員時，常涉及到公司行號，公司行號與紐約市政府作生意可以得到非常大的利益，所以通常他們會與該局合作。

(三)立法授予紐約市政府調查局權力，可利用傳票取得資料，該局也可以要求公司提供所有文件，這對該局的調查工作非常重要。紐約州刑事程序法授予該局權力，調查部門有 100 多位特別調查員，因爲有這項法源，該局的特別調查員具司法警察權，可以攜帶槍械，也具有逮捕嫌犯的權力。個案經調查認爲有具體犯罪事證，可以交給檢察官提起公訴。該局另設有一個委員會負責選任特別調查員，接受專業訓練。一年 2 次的訓練內容重點在於如何使用槍械。紐約州刑事訴訟法明確賦予調查員權力，該法並規定特別調查員訓練的基本要求，紐約州政府要求最基本的訓練，但紐約市政府調查局訓練內容更豐富。

(四)紐約市政府調查局不定期作廉潔測試，該局如發現某些員工行爲有問題的話，會進行測試，舉例來說，如果某一群人被指控涉及毒品、竊占金錢或珠寶，該局即會進行測試。該局會派特別調查員作田野調查[註 1]，如果有人沒通過測試，通常會有二種情況，第一種是被測試者拿了錢，會被以刑事被告提起公訴，另一種程序上沒有通過，這種程序上的失敗，可能是被測試者沒有拿錢，但沒有依規定程序處理，舉例來說，在紐約市有緊急醫療服務系統，如果有人反映緊急醫療服務技術人員在服務過程中偷東西，該局就會派人測試，測試結果，被測試人員沒有拿東西，但沒有將東西依程序送交處理，就是程序不正確，仍會

註 1 田野調查爲社會科學研究方法中的一種資料蒐集方法，該方法係由訪談實施者實際前往受訪對象之工作場所進行面對面訪談的一種資料蒐集方法。

被檢討。該局測試過程儘量避免影響業務單位正式勤務，且測試的目的在於給被測試者一次機會，選擇作正確或不正確的事的機會。

(五)紐約市政府調查局局長 Rose Gill Hearn，認爲該局主要的任務是依證據辦案，不應受任何政治壓力。另一個部分是因爲媒體給該局壓力，每天的報導在追蹤每個人是否作了他應該作的事，結果就是查案沒有運作的空間，每個人都依證據辦案。

議題三：紐約市政府調查局的組織架構、人員的招募與訓練（由 Cynthia Mathis, Human Resources Director 報告）

討論內容：

(一)Cynthia Mathis 爲紐約市政府調查局人力資源處執行長。負責向本訪團說明有關於該局組織架構、人員的招募與維持。該局利用網路或媒體招募人員，申請資格要有學士學位，具全職調查、審計或稽核經驗，或 18 個月的相關執法經驗，律師則須爲法學院畢業，並有相關訴訟經驗，進用後有相關基本福利與權利，包括參加保險、工會與雇主談判權等。

(二)所有進用人員除局長外都具彈性，原則上希望進用人員能工作 2 年，但因爲沒有契約關係，人員隨時可以離職，員工權益可透過工會爭取。相關執法經驗不限司法人員，視擬進用人員職位而定，如進用工程調查員，則會要求具工程背景，人員通常來自紐約市政府其他專業部門。

(三)過去 10 年該局發展了一系列的訓練課程，有 20 位具資格的訓練師，成立的訓練所爲紐約州司法部門所肯定。該局已訓練超過 100 位以上的特別調查員，訓練的重點在於槍械的使用與執法技巧，此外該局也提供超過 10 個以上的姊妹市，協助他們訓練調查員。

議題四：如何維持政府部門的透明度、政府採購的程序及紐約市政府調查局在政府採購程序中的角色及紐約市政府反詐欺、反浪費及反貪腐的工作策略。（由 **Robert Joyce, Associate Commissioner** 報告）

討論內容：

(一)Robert Joyce 擔任紐約市政府調查局副局長，已服務 25 年，幾乎該局的所有部門都曾服務過，現在主要負責財務與行政等工作。多年來，曾接待不同國家的貴賓，接待本訪團後，即將調到州政府調查部門服務，這次是他最後一次接待外國訪團。負責向本訪團說明三個部分，第一是如何維護政府部門透明度，第二是政府採購相關問題，第三是調查局反貪腐的工作策略。

(二)首先談到，政府部門透明是非常重要的，不管在州或市級政府或聯邦，都必須讓大眾對政府有信心。紐約市政府運用許多方法，確認決策的公開透明。例如紐約市政府有不同的部門，各個部門會直接向市長作業務報告。此外，紐約市立法部門是市議會，每一年有 2 個會期，市政府各局處首長須要到市議會接受質詢，每個局長備詢時就部門成就、未來規劃與預算等提出報告，質詢是一個公開的過程，公眾都可以去參與監督。另一方面，紐約市政府有一份報告稱「市長管理報告」，這份報告每年 2 次，分初次報告及最終報告，每份報告內都有章節介紹各局處業務，例如警察局會提供犯罪的統計數據、消防局提出教災的數據、監獄提供遭受攻擊的狀況等，所有紐約市民都可透過此份報告，瞭解市政府的運作。該局也有統計數據，包括逮捕人數、受理申訴案件、背景調查等資料提供。另外，市政府採購採公開方式招標，資訊會刊載於市政府公報，人員進用或離職時都會公告。市政府還有一個記錄部門，掌管所有資料，功能就像圖書館一樣，資訊可隨時查得。還有一種方法，就是舉辦公廳會，例如某一筆土地由政府徵收後，要建置消防局或社區中心，相關部門會邀請民眾表示意見；另如有新的法律要施行，也會邀請大眾參與。另一

個例子，紐約市中央公園有馬車提供遊客使用，馬匹有沒有受到好的照顧，六個月前也曾舉辦公聽會。此外，還有資訊公開法，社會大眾可以依據該法申請閱覽政府所管有與他們權益相關的文件。以上等等，都是爲讓大眾對政府維持信心，讓政府能公正透明的運作。

(三)有關紐約市政府採購部分，1991 年紐約市政府通過「採購政策法案」，規範紐約市政府的採購程序應如何進行。基本上程序是要以公開、競爭、公平，且採最低標決標爲原則。但 2 萬 5 千元美元金額以下採購，機關可直接採購，但整個過程要作完整的紀錄。市政府聘用顧問或建築師也有類似公開的程序，會公開徵求提供服務建議書。此外，如果有不使用的警車或設備出售或房地產買賣也是以公開程序辦理。紐約市政府調查局在採購過程所擔任角色，其中之一是背景調查，只要採購金額超過 10 萬元美金，須對包商作調查。例如某監獄採購 100 萬美元的食物，該廠商就須接受背景調查。背景調查分不同程度，起初先作局部及限制性的項目，如果初步清查有異常，則會全面的、廣泛的進行調查。背景調查的目的，係爲確保與紐約市交易的廠商都是誠信的，有最高的道德標準。紐約市政府有一項新措施，如廠商曾有不良紀錄，經該局調查後，確定包商已改過自新，可重新參與投標。廠商如果認爲背景調查不利於該公司，該公司可聘請律師以該局是否有濫權爲由尋求救濟。

(四)反貪腐的工作策略：有 5 種策略，第一種策略是採預防及嚇阻的方式，例如該局會經常至各部門舉辦演講。第二種策略包括：（１）利用媒體宣導紐約市政府調查局的功能（２）鼓勵檢舉貪污：民眾可以打電話、寫信、傳真、電子郵件或於該局演講時提出，且無論以匿名、具名或化名方式檢舉均會受理（３）協助市政府追回犯罪所得（４）提出導正建議：該局於個案調查後雖未發現犯罪事實，仍會提出公眾調查報告，於報告中作出改進建議。

第三個主要策略是調查，調查方式分爲（１）秘密調查：採臥底或監聽的方式（２）公開調查：媒體報導的弊案，大家都清楚該局調查中的個案（３）預防性調查：係以主動清查方式調查，如果該局發覺某一部門有問題，就會主動清

查。第四個策略是採管理審查，就是到某一個部門去檢查業務，舉例來說，建管處的職責是發照，該局會去檢視該處的發照程序是否正確。另一個例子，該局懷疑某一個人作決定可能有受賄，就會去檢視整個程序是否正當。程序審查後該局會把建議報告首長，事後並會追蹤改進情形。第五個策略是廉潔測試的機制，例如該局會聘用調查員或顧問去調查包商背景，例如市政府要建４０英里長的高速公路，該局發現有腐敗現象，逮捕該公司高級主管後，工程仍要持續進行，所以該局會聘請私人顧問公司，去監督廠商是否如期如質把高速公路完成，聘用費用則由該廠商支付。

議題五：受理申訴及背景調查之內容(由 **Peggy Tierney, Executive Director of Background** 報告)

討論內容：

Peggy Tierney 爲紐約市政府調查局背景調查處的執行長，針對背景調查單位的任務作以下說明：紐約市政府員工大約有 20 餘萬人，其中約僅有市府高層 2 千人接受調查，各位手上的資料有一些問題，背景調查就是調查這些問題，這些問題非常詳細，大概只有鞋子大小沒有問，其他項目都包括了，到市府服務的員工或員工升遷時，都了解須要詳細回應這些問題，其中基本問題有儀表、教育背景、駕照、按指紋等，最重要的是調查有沒有犯罪紀錄、也會瞭解個人財物狀況、進行信用調查、報稅、有無債務、有無利益衝突等情形。背景調查雖然是針對不同的人進行，基本上調查不會發現極端的問題，但如果市政府負責簽發支票的人，有強奪的犯罪紀錄，當然他並不適合該項職務，確實有這樣的情況發生。一般來說調查的結果會交給部門的主管，由該主管決定擬任人員是否適任，最後決定權在於主管，但有時候也會諮詢該局。每年該局大約作 2 千人的調查，雖然人力有限，但成績可以說相當好。背景調查處內有另一個單位，是針對包商作背景調查，調查內容包括負責人、關係企業等，對包商的調查也是非常詳細，以確認包商可以承攬市政府採購。另外還有一個部門，專門受理民眾申訴，對該局來說，受理民眾申訴部門算是該局的門面，

社會大眾從該部門認識調查局，該局也要過濾案件，大約有百分之 50 的案件不是該局管轄，但該局還是提供有價值的服務，會主動告知應向何單位投訴，對有管轄權的案件則會儘速分給相關單位處理。

意見交換與討論：

問：廉潔測試是否為引發誘人入罪的質疑？實施的過程與方法為何？

答：在美國引誘入罪是非常難的，廉潔測試機制談的是機會的問題，例如放一個皮包在桌上，拿不拿是機會的問題。每次執行廉潔測試大約須 20 名人力，通常僅作一次測試不會重複執行，原則會全程錄音錄影或有證人在場。受測者如未構成犯罪行為，但違反行政程序，我們仍會把測試結果通知該員所屬長官，由該機關自行決定是否懲處或加強訓練，通常違反作業規定的行為雖屬輕微，但機關也會重視加強改進。廉潔測試非常有效，可以加強警惕員工，例如常有消防人員詢問該局可不可以接受一杯咖啡或小費，証明市政府的員工因為有榮譽感或廉潔測試機制而非常小心，不會願意因為小的違反規定行為，而失去他們的工作。如果有民眾假廉潔測試之名，行賄賂之實，通常不能阻卻犯罪，個案事實應由檢察官認定。至於廉潔測試行動前是否會有洩密問題，該局調查員以前多為高層次的執法人員，具有專業素養，未曾發生過洩密情事。紐約市政府曾被該局調查的對象層級最高為市長，前市長即曾被調查過，另有非常多的局處首長，如監獄、警察局等局長曾被逮捕過。紐約市政府調查局局長係經市議會同意後任命，任命後市長不能任意解職，此可確保調查工作不受政治勢力干預，該局的歷史定位與責任，是不論哪一任市長在位，都是依法執行任務。

問：紐約市政府調查局受理檢舉，經調查如屬民眾因不滿行政機關處理結果，所為的誣告行為，貴局會如何處理？

答：民眾檢舉事項要有具體內容，經過我們判斷後，我們才會受理。檢舉來源沒有根據，我們調查過程或結果不會向大眾公布。紐約市政府有 20 萬公務員，一定要有相當的事證我們才會受理。如果是明顯的誣告行爲，我們會保護受誣告的官員，如果誣告情形很嚴重，我們的刑法有處罰規定，如果是市政府員工所爲，我們有內部處罰的規定。要證明民眾有誣告的動機，其實有其困難度。選舉期間競爭對手的誣告行爲，我們不會處理，因爲我們可以判斷是否具政治動機，通常我們會俟選舉結束後，再進行調查。

問：是否能提供紐約市政府契約商配合調查的特別條款？

答：會後另以電子郵件提供相關條款。

本訪團返國後紐約市政府調查局副法律顧問 Robert Gigante 電傳相關調查條款如下：

【INVESTIGATION CLAUSE】

A.The parties to this agreement agree to cooperate fully and faithfully with any investigation, audit or inquiry conducted by a State of New York or City of New York governmental agency or authority that is empowered directly or by designation to compel the attendance of witnesses and to examine witnesses under oath, or conducted by the Inspector General of a governmental agency that is a party in interest to the transaction, submitted bid, submitted proposal, contract, lease, permit, or license that is the subject of the investigation, audit or inquiry.

B.If any person who has been advised that his or her statement, and any nformation from such statement, will not be used against him or her in any subsequent criminal proceeding refuses to testify before a grand jury or other governmental agency or authority empowered directly or by designation to compel the attendance of witnesses and to examine witnesses under oath concerning the award of or performance under any transaction, agreement, lease, permit, contract, or license entered into with the City, the State, or any political subdivision or public authority thereof, or the port Authority of New York and New Jersey, or any local development corporation organized under the laws of

the State of New York, or; If any person refuses to testify for a reason other than the assertion of his or her privilege against self-incrimination in any investigation, audit or inquiry conducted by a City or State governmental agency or authority empowered directly or by designation to compel the attendance of witnesses and to take testimony under oath, or by the Inspector General of the governmental agency that is a party in interest in, and is seeking testimony concerning the award of, or performance under, any transaction, agreement, lease, permit, contract, or license entered into with the City, the State, or any political subdivision thereof or any local development corporation within the City, then;

C.The Commissioner or Agency Head whose agency is a party in interest to the transaction, submitted bid, submitted proposal, contract, lease, permit, or license shall convene a hearing, upon not less that five (5) days written notice to the parties involved to determine if any penalties should attach for the failure of a person to testify. If any non-governmental party to the hearing requests an adjournment,the Commissioner or Agency Head who convene the hearing may, upon granting the adjournment, suspend any contract, lease, permit, or license pending the final determination pursuant to paragraph E below without the City incurring any penalty or damages for delay or otherwise.

D.The penalties which may attach after a final determination by the Commissioner or Agency Head may include but shall not exceed: i) The disqualification for a period not to exceed five (5) years from the date of an adverse determination for any person, or any entity of which such person was a member at the time the testimony was sought, from submitting bids for, or transacting business with, or entering into or obtaining any contract, lease, permit or license with or from the City, and/or; ii) The cancellation or termination of any and all such existing City contracts, leases, permits or licenses that the refusal to testify concerns and that have not been assigned as permitted under this agreement, nor the proceeds of which pledged, to an unaffiliated and unrelated institutional lender for fair value prior to the issuance of the notice scheduling the hearing, without the City incurring any penalty or damages on account of such cancellation or termination; monies lawfully due for goods delivered, work done, rentals, or fees accrued prior to the cancellation or termination shall be paid by the City.

E.The Commissioner or Agency Head shall consider and address in reaching his or her determination and in assessing an appropriate penalty the factors in paragraph i and ii below. He or she may also consider, if relevant and appropriate, the criteria established in paragraphs iii and iv below in addition to

any other information which may be relevant and appropriate: i) The party's good faith endeavors or lack thereof to cooperate fully and faithfully with any governmental investigation or audit, including but not limited to the discipline, discharge, of disassociation of any person failing to testify, the production of accurate and complete books and records, and the forthcoming testimony of all other members, agents, assignees or fiduciaries whose testimony is sought. ii) The relationship of the person who refused to testify to any entity that is a party to the hearing, including, but not limited to, whether the person whose testimony is sought has an ownership interest in the entity and/or the degree of authority and responsibility the person has within the entity. iii) The nexus of the testimony sought to the subject entity and its contracts, leases, permits or licenses with the City. iv) The effect a penalty may have on an unaffiliated and unrelated party or entity that has a significant interest that the party or entity has given actual notice to the Commissioner or Agency Head upon the acquisition of the interest, or at the hearing called for in C above gives notice and proves that such interest was previously acquired. Under either circumstance the party or entity must present evidence at the hearing demonstrating the potential adverse impact a penalty will have on such person or entity.

F. (i) The term "license" or "permit" as used herein shall be defined as a license, permit, franchise or concession not granted as a matter of right. ii) The term "person" as used herein shall be defined as any natural person doing business alone or associated with another person or entity as a partner, director, officer, principal or employee. iii) The term "entity" as used herein shall be defined as any firm, partnership, corporation, association, or person that receives monies, benefits, licenses, leases, or permits from or through the City or otherwise transacts business with the City. iv) The term "member" as used herein shall be defined as any person associated with another person or entity as a partner, director, officer, principal or employee.

G. In addition to and notwithstanding any other provision of this agreement the Commissioner or Agency Head may in his or her sole discretion terminate this agreement upon not less than three (3) days written notice in the event the Contractor fails to promptly report in writing to the Commissioner of Investigation of the City of New York any solicitation of money, goods, requests for future employment or other benefit of thing of value, by or on behalf of any employee of the City or other person, firm, corporation or entity for any purpose which may be related to the procurement or obtaining of this agreement by the Contractor, or affecting the performance of this contract.

調查條款

A.本協議當事人同意對下列事項充分且誠摯的合作：紐約州、紐約市政府各機關或被授權之機構在督促證人出席及直接審查證人過程中所執行的調查、監察或詢問；稽核長針對政府機構所進行的調查、監察或詢問。前述政府機構在被調查的案件中，係擔任交易、投標、提案、契約、租借、特許或証照的一方。

B.如果受告知於前述調查、監察或詢問中所做的證詞，不會用來當作指控犯罪的依據，仍拒絕在大陪審團前面作證(或不願在政府機關或被授權之機構進行督促證人出席或直接審查證人過程中的調查、監察或詢問中作證)；或者其不願作出證詞的原因，係出於擔心自己權利因此受有損害「以外」的原因的話，則：

C.機關首長(有權決定懲處機構)應該舉辦聽證會，聽證會目的在於對於拒絕證言決定給予如何之處罰；聽證程序之召開，至少要在 5 天前提送書面資料。如果有「非政府機構」在聽證會中提出停止程序之要求，懲處機構可以決定停止聽證程序。懲處機構決定暫停聽證程序之同時，在考量 E.條款所列情事後，可以作出暫停契約、租約、特許或證照的決定，紐約市對於因此產生的遲延(或其他)損失，不須付賠償責任。

D.有權決定懲處機構最終作成之裁處應在下列限度內爲之：(i)一段期間的資格取消，包括投標、交易或簽訂合約之資格。前述期間在不利決定作成之日起，不得超過 5 年(ii)終止所有與政府機構簽訂的合約、租賃、特許、證照。但是在合約終止之前已經履行的義務(已運送的貨物、支出的金錢、履行的工作)所產生的費用，仍需由紐約市政府支付。

E.有權決定懲處機構爲作成最終決定，應考量下列各點(應先考量(i)、(ii)，在適當且相關情形下，應併考量(iii)、(iv)兩點）：

(i)拒絕證言之個人隸屬的機構有無展現出願意配合的努力，如對於拒絕作證的個人，其所屬機構是否對其作出懲處、遣散或終止關係的決定。

(ii)個人與其隸屬的機構之間的關係；如是否爲該機構的擁有者，或個人對該機構中擔任之地位及應負責任的程度。

(iii)被尋求的證詞與個人及紐約市政府之間簽訂契約的遠近關係。

(iv)懲罰決定對第三人(與前述拒絕證言的個人隸屬的機構無相互隸屬關係或無關之人)影響程度的大小(如：既有重大利益將受影響。所謂「既有重大利益」包含兩種情況：1.已通知機關首長(有權決定懲處機構)、或在 C 條款所定聽證會召開前通知並提出證明是早先取得的重大利益。無論何種情形，第三人必須在聽證會中表示懲罰決定將如何對其造成潛藏的負面衝擊。

F. 名詞解釋(略)

G. 除本法另有規定，機關首長如發現合約商有收受紐約市或其他個人、公司、企業、團體提供之金錢、財物或受允諾提供合約商未來職位，而可能影響契約的效果，卻未在三天內以書面報告紐約市政府調查局，則機關首長(有權決定懲處機構)可以自行決定終止本協議。

副局長 Mr. Robert Joyce(右一)向本考察團致歡迎詞與簡報

稽核長 Pat Russo 向本考察團介紹內部稽核制度與調查流程

本處柯副處長代表本考察團向紐約市政府調查局致謝

柯副處長代表本考察團致贈紀念品

本考察團與紐約市政府調查局全體接待人員合影

第二節　紐約市政府利益衝突局(Conflicts of Interest Board of the city of New York)

一、考察過程簡述

97 年 6 月 12 日下午 2 時本考察團參訪紐約市政府利益衝突局(Conflicts of Interest Board of the city of New York, COIB)，由駐紐約臺北經濟文化辦事處宋申武組長與翻譯人員凱薩．黎保利律師事務所合夥律師林志濤陪同前往，並由該局教育訓練處長 Alexander Kipp 以及執行長 Mark Davies 接待。

二、受考單位概況

紐約市政府利益衝突局係紐約市於 1988 年修改憲章時所建立，前身為紐約市倫理局(成立於 1959 年)，該局為一獨立的機構主要負責解釋及處分違反利益衝突法案件。利益衝突局係一非市長管轄的獨立機構，主要係依據利益衝突法(Conflicts of Interest Law)相關規範進行職權行使。而利益衝突法係依據紐約市憲章中第 68 章、城市資訊公開法(City's Financial Disclosure Law)、紐約市行政法(Administrative Code)所列第 12-110 部分及遊說贈與法(Lobbyist Gift Law 中)第 2-224 至 3-228 部分所制訂。

大部分紐約市公職人員之道德行為規範係依據紐約市憲章第 68 章，而這些規則訂定了最低標準規範，若違反相關規定則可能導致重罰。紐約市之利益衝突法的制定主要係以維護市民信任、促進公眾對政府的信心、完整確保政府決策，並提高政府工作效率為目標。茲簡述如下：

1. 濫用辦公室(Misuse of Office)

   即使僅有微小利益，亦禁止公職人員濫權使用公務辦公室，包括家庭成員，或任何人與業務或財務有關係之人員。

2. 濫用公務資源(Misuse of City Resources)

   公職人員不可使用公務信紙、設備、用品，或非公務目的之公務資源，亦禁止於公務時間從事個人或私人活動。

3. 禮物(Gifts)

公職人員不可接受任何價值低於其公平市場價格之物品。

4. 酬金(Gratuities)

公職人員不可收取自市政府以外之任何物品。

5. 應徵其他工作(Seeking Other Jobs)

公職人員不可從事牽涉公務業務相關之工作。

6. 機密資料(Confidential Information)

公職人員不可透露機密訊息或利用從事其他非公務目的之行爲(即使離開市政府服務亦需遵守)。

7. 外在(Appearances)

公職人員不可受雇於外城市或機關。

8. 律師及專家(Lawyers and Experts)

公職人員不可在違反城市利益情形下接受來自任何事或人，擔任律師或專家。

9. 公務晉升(Buying Office or Promotion)

公職人員不可對任何將被晉升的人員給予任何承諾。

10. 業務與部屬(Business with Subordinates)

公職人員不可與下屬或上級進入任何商業或財務往來單位。

11. 對部屬的政治邀約(Political Solicitation of Subordinates)

公職人員不可直接或間接要求下屬作出任何政治貢獻，或從事任何政治活動。

12. 脅迫政治活動(Coercive Political Activity)

公職人員不可使用要脅或試圖強迫任何人做任何政治活動。

13. 脅迫性的政治要求(Coercive Political Solicitation)

公職人員不可直接或間接向任何人威脅任何承諾，取得政治貢獻。

14. 高級官員的政治活動(Political Activities by High-Level Officials)

若身爲民選官員、副市長、代理團長、副助理、機構首長、參謀總長、董事或委

員，董事會或委員會之公職人員，不可要求市政府公職人員、僱員舉行政黨聚會或要求作出貢獻性的政治活動。

15. 離職後 1 年的禁令(Post-Employment One-Year Ban)

公職人員離開公職 1 年內，不可接受來自任何人，包括城市或與前任職機關相關聯單位的任何贈與。

16. 高級官員離職後 1 年的禁令(Post-Employment One-Year Ban for High-Level Officials)

若身爲民選官員、副市長、主持會議的市規劃委員會、管理及預算辦公室主管、法律部、或市政相關行政服務、金融、調查部門，在離開公職 1 年內，不可接受來自任何人，包括城市或與前任職機關相關聯單位的任何贈與。

17. 特殊事件處理人員(Post-Employment Particular Matter Bar)

相關人員於離職後，永不可從事與離職相關業務或事項工作。

18. 不當行爲(Improper Conduct)

公職人員不可對利益衝突局界定的規則或職務上應注意的職責，採取任何違法行動，或有任何不當立場或利益。

19. 誘使他人(Inducement of Others)

公職人員不可嘗試或協助其他公職人員從事任何違反道德守則之行爲。

20. 揭露及迴避(Disclosure and Recusal)

當公職人員面對一個可能發生的利益衝突，必須至利益衝突局進行訊息揭露，並進行迴避。

21. 志願活動(Volunteer Activities)

公職人員可於公務外時間，從事無給薪、無牟利行爲、與公務無關之義務性質工作，但不可參與該非營利事業與市政公務相關之商業行爲。

紐約市政府利益衝突局中 5 個理事(委員)皆爲律師，由市長任命，市議會通過，任期爲 6 年，主要工作是由 21 位同仁在執行，當中 10 位是律師。紐約市政府利益衝

突局之組織架構如圖一所示。由圖一之組織架構，可得知組織中主席下設立一執行長(Executive Director)，執行長以下設六個單位，負責處理相關的業務，分別係：法律顧問(Legal Advice)、訓練及教育(Training and Education)、執法(Enforcement)、財務揭露(Financial Disclosure)、資訊科技(Information Technology)，以及行政(Administration)等方面。以下分別就 6 個部門作簡單的介紹：

1. 法律顧問單位(Legal Advice Unit)

   法律顧問單位成員主要業務係提供市政府官員和僱員廉政及道德相關方面之建議，此外，爲達到上述目的，亦可於上班時間，透過電話與律師進行洽詢，上述法律諮詢之目的皆在防止公務員觸犯利益衝突法相關規範。

2. 訓練及教育單位(Training and Education Unit)

   訓練及教育單位的設立可有助於防止利益衝突的產生，而其工作內容係增進市政府公職人員和市民對於廉政道德的觀念及罰則的建立。訓練及教育單位的職責不僅在培養每位紐約市公務員和僱員對於紐約市憲章第 68 章的瞭解，亦能體會其背後的意涵和精神。該單位接受外界其他機構的委託，他們會藉由教室教學，包含透過遊戲、角色扮演練習和其他的互動工具，來提供委託機構的教育訓練的支援。爲了能有效宣傳市政府廉政措施，該單位亦藉由各種影片、宣傳單、海報，以及小冊子的發行，提供市民相關宣導訊息。

3. 執法單位(Enforcement Unit)

   法規單位是紐約市政府利益衝突局中一個重要的執法單位。如前述所提及之內容，利益衝突局藉由教育訓練相關單位的宣導，致力使市政府公職人員遵守利益衝突法之規範，但若於此仍會有相關人員違反城市倫理法之情況產生，則將由法規單位進行懲處相關評估。

4. 財務揭露單位(Financial Disclosure Unit)

   紐約市的財務揭露法中，在紐約市行政法規第 12-110 部分，對於紐約市 10,000

個公職人員或僱員、民選官員、候選人競選公職等人員之配偶和受扶養子女有年度財政報告及處理財經事務相關規範。

5. 資訊科技單位(Information Technology Unit)

資訊科技單位之工作業務主要係運用電腦處理技術，處理利益衝突局的所有活動，並進行資料建立和系統化歸檔。

6. 行政單位(Administration Unit)

行政單位主要負責處理利益衝突局在財政和管理方面的業務。該單位負責確定預算的最後期限和預算限制、採購、人事管理(包括招聘和僱用)、退休金和福利，以及安全的維護。

利益衝突局每月開會一次，會議中會針對會前所收之議題或案件進行討論，並研議意見或命令，且會依據違反之利益衝突法、資訊公開法或遊說贈與法施以懲罰。此外，任何政府官員於議前詢問之問題，將由會議中提供建議，但會議過程保密，此目的係鼓勵政府官員諮詢，故不會透露相關身分。建議方式有二種：

1. 非正式，以電話口頭提供諮詢建議。
2. 正式，書面。(過程保密，但是對方收到信要公開爲其權利)，目前統計顯示，該局一年有將近 4000 通電話詢問相關意見，亦有 600 件正式書面意見，故可得知該局之答覆係具有公信力。

大部分紐約公職人員或受聘僱人員之道德行爲規範係依據紐約市憲章中第 68 章，而這些規則原則上係訂定爲最低規範標準，但違反之結果可能導致重罰。依據紐約市政府利益衝突局所陳述之原則，下述法則規範，主要提醒若身爲紐約市政府雇員，應瞭解相關規則所代表僅爲一底線，而非最高之道德標準。

1. 職業道德及反腐敗的法律規則之類型：

- 倫理法(利益衝突的法律；財務(資產)公開法)。

  目的：促進政府廉政的完整性，預防違反廉政道德行爲。

- 反腐敗(官員不當行爲的刑事)法律。

  目的：懲治腐敗和遏制賄賂。

- 人事規則(例如，時間和出勤率的要求、報銷費用、性騷擾)。

  目的：爲民選及委任的公職人員提供一基本依循規則，並訂定紀律及懲處規範。

- 相關的法律法規：透明法則(例如：資訊自由及公開會議)、檢舉法則、採購規例(例如：競標條件)、個人權利保障法律(例如：反歧視法)。

2. 遵守廉政法律和法規的官員

- 廉潔

  紐約市政府利益衝突局會藉由相關法律，提供市政府公職人員一個可以合理的道德守則和清楚的人事規則，來作爲自身約束的準則。

- 腐敗

  若公務員產生腐敗相關情事，這些官員必須盡快離開公務機關。

- 腐敗傾向

  此係指公職人員有違反廉政規範傾向的情況，紐約市政府利益衝突局的觀念認爲，必須提供這些公職人員足夠的教育和規則，並且提供實際案例來佐證廉政規範的必要性和強制性，以避免違反廉政規範的行爲產生。

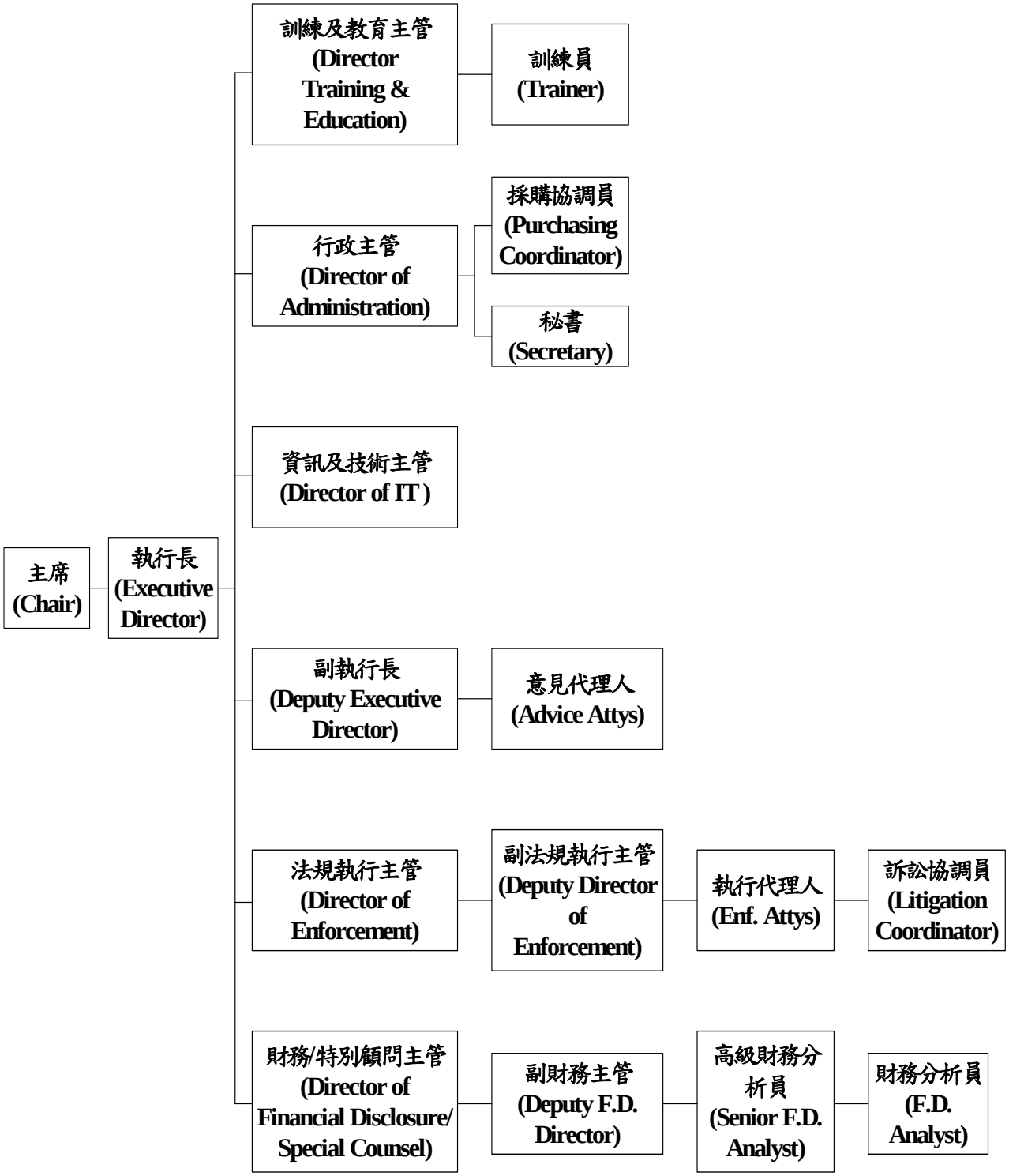

圖 1 紐約市政府利益衝突局組織架構

三、考察重點及意見交換

議題一：紐約市政府利益衝突局成立的目的爲何？

討論內容：

紐約市政府利益衝突局成立的依據主要是在紐約市憲章第 68 章，類型是一個獨立機構，目的是處理紐約市所有公職人員或公務聘僱人員的倫理行爲準則，使市政體質能藉由廉政規範達到更大的效率。總言之，紐約市政府利益衝突局主要任務爲教育、預防和解決行政相關人員的利益衝突問題，希望能藉由該局與各政府機關或部門建立公職人員的倫理道德標準，並增進社會大眾對紐約市政府廉政的信心。

議題二：紐約市政府利益衝突局主要業務職掌爲何？

討論內容：

在利益衝突局中有區分多個單位，分別係：法律顧問(Legal Advice)、訓練及教育(Training and Education)、執行(Enforcement)、財務揭露(Financial Disclosure)、資訊科技(Information Technology)，以及行政(Administration)等單位。其中財務揭露室(Financial Disclosure Unit)職掌即針對公務相關人員有財務揭露之規範，此規範主要目的係藉由財產申報所提供之資訊，作爲相關人員查核與監督，可預防公職人員違反利益衝突相關規範。藉由財務揭露規範的遵守和執行，亦可提供市民檢驗公職人員及特定親屬於從事公職服務間是否有涉及利益衝突之情形。

議題三：紐約市政府利益衝突局如何推廣市民對利益衝突之廉政觀念？

討論內容：

對政府官員的訓練是預防重要的一環，主要分二部分：

1、讓一般官員對守法有基本了解。

2、請官員至教室聽課。

COIB 每年預算是 200 萬美金，訓練部門預算大約佔十分之一。COIB 平均每個月開 70 堂的課，時間是 1 小時至 3 小時。並非要使其成爲專家，而是若有相關問題可以直接與該局相關人員詢問意見，可達到良好效果。去年該單位共開立 416 堂課程，有 1 萬 5 千名官員來參加，此係破紀錄之成果，既使如此，整個紐約市政府官員共約二、三十萬名左右，故仍有努力空間，以目前之進展而言，方向係爲正確，並具有成效。若深入檢討，教室上課有效果但效率較低，目前以紐約市的官員資源而言，該局相關職掌單位僅有 2 人處理相關業務，人力明顯不足；除人力需補充外，亦需補足教室訓練的不足，目前該單位採用方法如下：

(1)網站、錄影帶、海報、廣播節目。

(2)市政府較具規模之部門亦有相關人員負責類似性質之事務，而該局會由相關單位人員負責培訓，使其具備充分能力，達到推廣訓練之效果。

議題四：紐約市政府利益衝突局的員工有無內部的行爲準則(如保密規定)？內部有無對員工的監督機制？

討論內容：

COIB 的員工有內部的一套監督機制，根據法律規定，除了少數文件，所有執行案件的過程都必須完全保密。違反保密規定是一種犯罪行爲。舉例而言，法學院的學生來 COIB 實習，每一位都必須要簽訂保密協定，若違反相關保密規定則有可能會被起訴。對 COIB 而言，保密規定是很重要的內部監督機制，若對此不加以重視，將導致政府官員因擔心身份或內容洩漏而不敢前來徵詢意見；而 COIB 自成立 18 年以來，因爲內部高度共識和自我要求，從未有違反保密規定之情形發生。

議題五：紐約市政府利益衝突局對於一般公職人員違規之處理情形如何？

討論內容：

一般的檢舉來源是一般大眾、政府官員、媒體、調查局。收到相關檢舉後 COIB 內部會進行分析，並交給調查局調查，根據第 68 章法律，經過 COIB 調查確實有違規行為者，COIB 會以保密方式對違法的人進行警告，若違規行為當事人本身部門亦進行內部調查，COIB 會與其合作。亦有可能該部門不會想跟 COIB 合作，以該部門先處理為優先，COIB 才會採取相關行動；若該部門本身未進行處置，同時 COIB 亦覺得違規行為係屬嚴重，且初步有合裡的懷疑可成為起訴裡由，即會通知該政府官員告知該違規人員違反哪些規定(進入正式法律程序)，轉由行政法法官處理，並使當事人有機會進行答辯。若被告否認指控，COIB 會調查相關文件作最後決定，若被告有確實理由指出相關指控係無足夠證據，COIB 將撤銷控訴；反之，若被告無法提供有說服力的證據，則 COIB 將進入訴訟程序，由行政法官對 COIB 建議。在法律程序中被告可與 COIB 達成協議(和解)，最後會有最高一萬美元之罰款。

議題六：紐約市政府利益衝突局的主要工作內容、財產申報資料是否公開?

討論內容：

財產申報資料是公開的(註：申報人公開，配偶不公開)，並且媒體亦會進行監督。此外若有申報不實的情事產生，則是觸犯刑法的行為，舉例而言，兩年前紐約警局長收到一件禮物，但是並未申報，加上該件禮物也違反利益衝突規定，最後這位局長被起訴，並承認犯行，被罰以 225,000 元罰鍰；當中 COIB 收到 15,000 元，剩餘歸給紐約州政府。此外，COIB 只有民事上罰款，刑法方面起訴則交給紐約州政府。如果是由 COIB 起訴，則罰款是交給“紐約市政府”，而非 COIB 本身。

美國利益衝突局執行處長 Alexander Kipp 親自接待表示歡迎

美國利益衝突局教育訓練科長 Mark Davies 向本考察團做業務簡報

本考察團與利益衝突局全體接待人員合影

柯副處長代表本考察團致贈紀念品

第三節　美國政府倫理署(U.S.Office of Government Ethics)

一、考察過程簡述

97 年 6 月 17 日上午，本考察團在外交部美國臺北經濟文化代表處諮議陳姿蓉陪同下，參訪位於美國華盛頓特區之美國政府倫理署，承蒙美國政府倫理署副執行長 Barbara A.Mullen-Roth 接受本考察團之訪問，仔細介紹美國政府倫理署之成立過程、業務職掌、執行方式及相關規定，並進行意見交流。

二、受考單位概況

美國政府因水門醜聞事件發生後，民眾對於美國政府聯邦政府信心產生非常低落的情形，所以國會在 1978 年制定了政府倫理法，以增進政府部門的透明化及公正性，美國政府倫理署即係依此法設立。

美國政府倫理署下設 5 個處級單位：署長辦公室，主要確保倫理署順利完成國會和總統賦予的使命；國際援助與政府良治項目處，主要負責倫理署的國際合作項目，致力於在全球範圍內打擊腐敗和提高各國政府的廉政水準；法律顧問與法規政策處，主要負責制定和解釋相關道德法規，致力於在聯邦行政機構內建立統一的政府道德法規體系，還負責與國會、白宮預算與管理局以及大眾媒體溝通；政府機構項目處，主要負責監督聯邦政府各大機構政府道德項目的運行並提供服務，下設項目服務科、教育培訓科和項目審核科；行政與信息管理處，主要負責爲倫理署所有項目的運行提供後勤和技術支持。

美國政府倫理署是一個單獨獨立的行政部門，主要的職責在於監督各州政府的倫理辦公室之執行情形，提供各地政府倫理政策方針的制定及指導，並解釋相關法令，並與各州政府維持緊密的聯繫，就執行相關倫理規範時提供必要協助，以及人員的相關課程訓練之指導。

美國政府倫理署署長係由總統指派並經過參議院同意任命，任期爲 5 年，除了署長之外，人員的進用須經過一套標準的甄選程序，美國政府倫理署僅有 75 個文官職員，大部份是由律師及管理背景的優秀人員所組成。

三、考察重點及意見交換

議題一：美國政府倫理署的主要功能爲何?

討論內容：

美國倫理署主要功能是在於提供聯邦政府官員事先的諮詢服務，避免不慎觸犯法律，達到事先預防的功能，另外亦提供各地政府倫理政策方針的制定及指導，並解釋相關法令，如財產申報規定及行爲標準之規定，另外提供各地政府單位就執行相關倫理規範時之必要協助，並跟各州政府維持緊密的聯繫，提供人員的相關課程訓練，除了負責政府官員的行爲規範，另外訂有相關規定，以確保機關執行業務的公正性，如最容易可能有貪瀆之虞的爲採購及人員的聘僱制度，另外倫理署並沒有執行及調查的權利，也因爲如此，相關的計劃及規定會有執行上的困難，以及所達到的功效有限，因此美國國會通過立法在每個聯邦辦公室設立的監察長辦公室，負責調查及處理違法的案件。

議題二：美國政府倫理署與各州政府間是否有隸屬關係?

討論內容：

根據政府倫理法規定，各政府單位首長需要爲自己的倫理計畫負責，所以各單位首長需要指定一個特別人員作爲倫理官員，並直接向首長報告，通常這些倫理官員都是具有法律背景的專業人員，在聯邦政府各部門都有設有倫理辦公室，倫理署透過定期審核的方式來監督各部門倫理項目的執行成效，按照美國三權分立的政府結構，行政、立法（如國會）及司法部門（如最高法院）間的倫理辦公室各自有不同法規，互相獨立不爲對方負責，雖然規定不同，但是亦是依據政府倫理法針對各自所管理的對

象而訂定倫理計畫，倫理署僅對行政機構具有管轄權，監督美國聯邦政府內所有的倫理辦公室，另外在各州及地方也都有各自主管的倫理辦公室相似的機構，但並不歸倫理署管轄，因此倫理署與各州政府之間並無隸屬關係。

議題三：美國政府倫理署人員如何任用?

討論內容：

美國倫理署署長係由總統指派並經過參議院同意任命，任期爲 5 年，跟其他政府行政部門任命官員不同的是，在 2009 年 1 月交接時，幾乎所有總統任命的官員都會辭職，但是美國倫理署的署長仍繼續留任，主要是因爲在政府 4 年交接時，在新任官員任命之時，需要辦理財產申報，因此任期爲 5 年，而美國倫理署在財產申報制度的執行上，擔任非常重要以及中立的角色，事實上，在過去曾經有一位署長是由前任老布希總統任命，在任期屆滿後，又由柯林頓總統重新任命，中間僅短短間隔 2 週，這可以表現出來的是，美國倫理署是一個跨黨派及超越政治議題的中立機關。除了首長之外，人員的進用須經過一套標準的甄選程序，美國倫理署僅有 75 個文官職員，人員均具有律師資格或是管理背景。

議題四：倫理計畫包含哪些內容?

討論內容：

美國政府倫理暑訂定的倫理計畫包括利益衝突、財產申報及人員教育訓練。據美國倫理署副執行長 Barbara 表示，到目前爲止有非常多的國家來此參訪，主要是各個國家雖然訂有相關規定，但是在執行上卻有相當的困難，在美國因爲明確訂有執行的規定，只要有任何違法情形，就會受到刑事的利益衝突及行政規範的處分，因此能夠順利執行。

議題五：是否可說明利益衝突法的主要內容?

討論內容：

利益衝突法主要是在避免政府職員利用職權關係謀取私人利益，涵蓋範圍包括配偶及小孩，比如在採購部門負責採購的人員，在辦理招標採購作業中，但配偶任職於其中之一投標公司時，採購人員不得參與該採購案有關規格訂定、評估等足以影響採購公正性的業務，以及前任政府官員進入私人企業後，不得對其前任職機關從事任何相關業務，主要的目的在避免企業利用前任政府官員以前的關係謀取利益，官階越高的官員因爲影響力越大，所以受到的限制也相對的越多，就如同國防部長將在 2009 年 1 月離職，屆時一定有相當多的私人企業願意主動提供工作機會，但是依照利益衝突法的規定，該位官員在離職 2 年之內不得參與所有聯邦政府機關與商業有關的任何會議，另外對未涉及刑法利益衝突部分，亦訂有行政規範來加以防止，如贈受財物、飲宴應酬等。另外財產申報制度也是防止利益衝突一項重要的工具。

議題六：是否可簡略說明有關飲宴應酬及贈受財物的相關規定?

討論內容：

政府官員不得接受禮物，送禮者與該單位不得有業務上往來或監督關係，或是尋求商業合作的機會，依規定政府官員亦不得接受任何個人贈與，當然 20 元以下的禮品不在規定範圍之內，但是在一年之內不得接受同一對象超過總額 50 美元的贈禮，以及不得濫用政府資源從事私人行爲。

在 1993 年以前是由各機關自行訂定接受標準，以至於標準不一，美國政府倫理署自 1993 年起訂定了統一標準及明確的規範，受贈金額爲 20 美元以內，一直維持到現在都不曾改變這個標準，但是國會並不包含在規定的範圍之內。

議題七：如政府官員有不當的收受行爲時，美國政府倫理署如何處理?

討論內容：

對於不當的收受行爲，所有人員均可以向各地的倫理官員或督察長提出舉發，並由督察長辦公室開始進行調查，如經認定違反倫理法時，督察長辦公室會將案子移送到司法部，若司法部認爲情節不嚴重，不予以起訴時，會將案子送回督察長辦公室，督察長辦公室可與該單位人事單位討論如何進行處置，並視情節輕重予以懲處，如申誡、降職、免職等。若司法部決定起訴，會將案子送到聯邦法院進行審理，並經判決確定，該官員必須面對刑事責任及賠償責任。

議題八：有關美國政府財產申報制度的內容及申請查閱的規定爲何?

討論內容：

財產申報制度是防止利益衝突一項重要的工具，分爲公開申報及秘密申報，聯邦政府大約有 2.5 萬名高級官員和雇員要公開申報，其中 1000 人是經由總統任命參議院同意的人員，多數爲機關的首長、副首長、駐外大使、美國聯邦檢察官及督察長，這些官員都必須在參議院同意前提交財產申報，並需經過白宮、任職機關及政府倫理署的審查，通常這些人員均已有一定的社會地位及累積相當的財富，因此有利益衝突的情形並不少見，換言之，美國政府倫理署的責任在於必須要在參議院同意前，確認即將上任官員是否有利益衝突情況，並且要求這些官員簽署契約，降低及解決利益衝突情形，要求官員及其配偶將涉及利益衝突的財產出賣處理及解決，這些書面協議會成爲財產申報的一部分，提供參議員參考投票決定是否同意該位官員可以任職，美國倫理署亦會持續監督追蹤該位官員能夠確實遵守所簽署的協議，以及採取行動，通常必須在上任 90 天內，完成其所簽署的協議事項，另外 2 萬 4 千須提交公開財產申報人員，亦爲機關的文官系統的最高層官員，多數是由該機關

首長任命的，這些官員只需跟任職機關簽署協議，不需經過美國倫理署審查。財產申報的項目包含所有的收入、資產及負債(含租賃房屋)，以及與私人企業之協議(如退休計畫)，或是擔任私人企業之職位，即使是無給職之職位。申報時間分爲到職申報、定期申報，以及離職申報，其中中層的政府官員直接向本身所在的機關申報，申報項目與前揭人員相同，但是資料不對外公開，亦不需簽署協議。任何人只要簽署協議文件，並且承諾不利用這些資訊作爲任何商業用途，均可要求查閱這些公開財產申報資料。

議題九：如何進行倫理教育訓練?

討論內容：

每個政府官員於上任 90 日之內，都需接受各個機關自行辦理的倫理教育課程，政府倫理署要求各政府機關提供每年有多少人員需進行倫理課程及目前執行情形進行統計，並了解各機關於執行上是否遭遇任何問題，因爲目前科技技術的進步，也直接提高了訓練的成效(如電子郵件、網頁)，目前聯邦政府各機關進行訓練的人數，遠超過政府倫理署要求的人數，政府倫理署僅僅負責教育各政府機關整個行政部門內部約 6 千名負責倫理計畫的倫理官員，讓這些倫理官員接受政府倫理署的訓練之後，因此能夠回到機關提供其他政府職員良好的倫理教育訓練課程，當各個政府職員就將來可能遇到倫理規定方面的各項狀況，都可以有權利要求倫理官員提供意見。

議題十：如何確保機關首長指派的倫理人員，不受到首長的政治壓力?如果機關的倫理官員，聽命於首長不能確實執行任務時，政府倫理時如何處理?

討論內容：

倫理署署長具有可以直接向總統報告的權力，因此當機關首長指派的倫理人員遇有上述情形時，可以請求倫理署或是司法部協助處理，政府倫理署亦可透過監督各個機關倫理計畫是否能夠完善的執行，來發現是否有不當的情形，並直接向總統報告，

通常各機關首長均指派在該機關任職已久的法律顧問來擔任倫理官員，由機關首長自行向外聘雇指派的情形，非常少見。

議題十一：美國官員是否可於退休後於與前任職機關有監督業務相關企業任職?

討論內容：

美國聯邦政府對於離職官員訂有旋轉門條款，政府官員離職後，進入私人企業工作後，不得對其前任職機關從事任何相關業務，主要的目的在避免企業利用前任政府官員以前的關係謀取利益，官階越高的官員因為影響力越大，所以受到的限制也相對的越多，就如同國防部長將在 2009 年 1 月離職，屆時一定有相當多的私人企業願意主動提供工作機會，但是依照利益衝突法的規定，該位官員在離職 2 年之內不得參與所有聯邦政府機關與商業有關的任何會議，因為國防部長僅僅是出席會議，也會對會議產生相當的影響力，但是對於官階較低的官員，僅就對特定的部門及業務作一些限制，倫理署副執行長 Barbara 表示，只要官員不向原任單位進行遊說、利用退休前職位的影響力，或出面代表任職公司或國外政府向美國政府進行遊說溝，均無違反相關規定。對照我國「公務員服務法」第 14 條之 1 規定，公務員於其離職後三年內，不得擔任與其離職前五年內之職務直接相關之營利事業董事、監察人、經理、執行業務之股東或顧問，相較之下，我國之規定較為嚴謹。

美國倫理署副執行長 Barbara A.Mullen-Roth 親自接待表示歡迎

美國倫理署副執行長 Barbara A.Mullen-Roth 與本考察團意見交換

第四節　全球廉政組織(Global Integrity)

一、考察過程簡述

97 年 6 月 17 日下午本處美國廉政制度考察團，在駐美國臺北經濟文化代表處康嘉棋秘書陪同下，參訪全球廉政組織，承蒙該組織企劃長 Nathaniel Heller 親自接待，並就參訪團關切之議題進行說明與意見交換。

二、受考單位概況

全球廉政組織(Global Integrity)從 1990 年起正式成立，是一個獨立的，且非營利性的組織，其目的在監控全球的貪腐趨勢，國際廉政組織與一群地區性的研究人員與新聞工作者共同來監督其公開性與責任性。目前該組織總部的工作人員約 12 名左右，成員的背景是多元的，但都會經過審慎的面試過程，其主要的任務是蒐集、綜合和宣傳具有可信的、全面的和及時的全球監督與貪腐趨勢之資訊，並呈現全球大眾關心的議題之原始資料與量化分析，而這些資訊對於公民參與提供一個藍圖、給政策決定者依份改革清單、給投資者一個商業環境的指引，這些指標亦是作爲一個好的政府如何做理想化的預防、阻止及懲罰貪腐的入門指引。

該組織除了會主動針對特定國家進行評估之外，也會受特定國家或團體的要求(委託研究)，針對某些國家進行評估，以供投資者的參考指標。全球廉政組織是非官方的，因此不會受到任何官方的壓力或影響，完全基於專業進行評估，目前參與全球廉政組織的專家約分布全球各地之 90 個國家中，約有 600 人，也有薪資給付，正進行各項議題之研究。

三、考察重點及意見交換

議題一：全球廉政組織成立的契機爲何?成立的過程中所面臨的困難？

討論內容：

近年來美國本土有關廉政議題的非官方組織有爆炸性的成長趨勢，並針對廣大的貪腐議題進行研究，而全球廉政組織也是因爲這樣的契機而成立。一開始的問題是很多地方沒有資料可供觀察及分析，而且有些國家也沒有專家或研究團隊願意主動加入，不過情況愈來愈改善，因爲貪腐的問題逐漸受到各國的注意。相信在未來，廉政相關議題一定能夠受到矚目。

議題二：全球廉政組織如何獲得慈善團體、私人機構或其他組織的贊助?

討論內容：

全球廉政組織的資金來源是多元的，包括慈善團體、私人機構、其他組織的贊助或國家政府的專案經費委託，而該組織也會定期發送相關資料給廉政有關的官方組織和非官方組織。客觀和專業的評估而獲得肯定是全球廉政組織獲得資金贊助的主要來源。最近有一些國家或私人機構，主動出資請全球廉政組織的研究小組，研究特定的議題，這也是全球廉政組織提供服務的項目之一。

議題三：全球廉政組織在評估世界各國的政府治理與貪腐程度時，經常面臨何種困難?

討論內容：

一般來說，當地國家的法律問題是須要非常注意的，避免因爲評估過程中觸犯當地的法律；此外當需要訪問一些政府官員時，他們經常不方便表示意見或意見保留，有時候僅能以一些公開的政府資訊來評估，儘量求得客觀性。不過當全球廉政組織發

佈相關的評估指標後，有一些國家會主動聯繫，表示支持與肯定，並希望全球廉政組織提供該國一些建議，以作爲推行廉政作爲的參考。相對的，也有一次有一個國家官員打電話來抱怨，認爲全球廉政組織並沒有將該國的真相顯示出來，這方面全球廉政組織會虛心接受，但仍堅持評估的專業性。

議題四：全球廉政組織對於世界各國的評估工具都一樣嗎?如果該國沒有可以接受評估的項目，如何處理?

討論內容：

全球廉政組織對於世界各國的評估工具都是一樣的，分析的方法也是一致的，在網站上有相關的評估工具可供參考，大約有 300 個評估項目，都是經過量化統計方法篩選過的，並且會不定時的加以檢驗，增修題目，也會視環境的變化改變問題的內容；無論如何，各國的評估工具一定是一致的，沒有差別待遇，以求得客觀指標，提供各國參考。

議題五：全球廉政組織針對世界各地專家提供的資料有無進行評估或檢查?如何進行?

討論內容：

有關各地專家提供的資料，全球廉政組織之內部成員會進行檢核，甚至刻意安排贊助者或研究者，請該地的專家再進行一次調查，將兩次的分析結果進行比對，就可以知道資料的完整性與正確性。加入這個組織的專家或研究者都是非常專業的，因此他們會很誠實地做這項工作，並感到驕傲。

議題六：臺灣也在全球廉政組織的評估之列嗎? 如果台灣有專家或研究者願意加入，要具備何種條件?

討論內容：

目前台灣並沒有在全球廉政組織的評估國家中，當然希望台灣也能夠在評估之中；一般來說，全球廉政組織要對一個國家進行評估，首先就是該國必須要有一個專業團隊，大約在 6 至 10 人左右，再者就是要有多樣性的研究對象，也就是該國具有相當的廉政或反貪相關題材，可供研究。其次是資金的問題，如果資金缺乏，又沒有贊助者，就可能面臨挑戰。

全球廉政組織執行長 Nathaniel Heller 特別對台灣能夠有考察團來到全球廉政組織參訪感到肯定，顯示台灣對於廉政工作的重視，也讓組織在未來評估新的國家時，將台灣也列入優先評估國家之列，Nathaniel Heller 表示如果台灣有需要全球廉政組織的協助，將主動提供相關資訊，希望台灣能夠持續在廉政之推動上努力，相信台灣一定能夠成為高度廉潔之先進民主國家，並再一次表示歡迎與榮幸之至。

全球廉政組織執行長 Nathaniel Heller 親自接待表示歡迎

本考察團與全球廉政組織執行長討論議題及交換意見

本處柯副處長代表考察團致贈紀念品

考察團全體成員與全球廉政組織執行長合影留念

第四章　建議與結論

「廉政」是各國現代化民主政府致力推動的方向，亦是國家競爭力與民眾對政府信任關鍵之所在，盱衡當今國際潮流，各先進國家除致力於厚實經濟基礎外，莫不積極推動廉政與反貪工作，建構一個「乾淨與廉能的政府」，這不僅係我國全體國民殷切期盼的願景，亦爲政風體系多年來努力不變的目標。爲了因應時代的快速變遷與民意需求，政風體系除應強化內部體系的精進之外，更必須不斷地觀察社會環境的變化及民意趨向，靈活運用防貪、反貪及肅貪策略，並適時彈性調整，使整體政風工作創造出其應有之時代價值，持續爲推動國家廉政建設而努力。此外，我們也不能閉門造車，應持續觀察與學習其他國家的作法與策略，作爲我國推動廉政工作之借鏡，因此本府政風處這次特別安排美國廉政制度考察之行。在爲期 8 天之辛勤考察過程之後，茲將考察結果綜整後，並就我國可以學習的地方，提出下列建議：

一、強化政風人員的職權

紐約市政府調查局之所以能夠有效率的完成調查工作，並維持亮麗的成績，除了因爲該局負有歷史的使命與任務，維持紐約市政府的廉潔，但另一項重要的原因，是紐約市憲章賦予該局完整的權限，特別是具有司法調查權。依現行政風機構體制下，政風人員承機關首長或上級政風機構之命執行職務、行使職權，均須遵循依法行政原則，而涉及政風案件當事人或利害關係人之基本權利，特別是構成干預、限制時，更須有法律授權依據，方符合法律程序之要求。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、發掘及處理檢舉，但是，卻不具備司法調查權；有鑑於此，爲更有效發掘貪瀆不法線索、發揮政風人員應有之職能，爰依「行政調查」實務與法理，如果能修訂政風機構人員設置條例，或制定政風機構人員職權行使法，積極強化政風人員之職權，對於肅貪成效一定具有更好的助益。

二、研議廉潔測試之可行性

目前紐約市政府調查局針對紐約市公務部門實施「廉潔測試」已具相當成效。該局認爲「廉潔測試」與誘人入罪無關，而係提供一個機會，觀察被測試者是否依規定程序辦理。據了解，在澳洲昆士蘭、英國等國家已經對員警實施「廉潔測試」，而紐西蘭是否實施亦在研議中。因爲「廉潔測試」難免遭人質疑有引誘犯罪嫌疑，故各國在考慮實施前，一定會經過相當的研究及計畫。

本府曾於 89 年爲革新政治風氣，爲確保民眾對本府公務員公正執行職務之信賴，就本府處理請託關說、受贈財物及飲宴應酬之事項，訂定「公務員廉政倫理規範」，對於收（拒）受餽贈財物事件要求應依規定登錄。依據各國經驗，貪腐案件的發生者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。該規範自施行以來，傳統被認爲「紅包文化」情況嚴重的機關，如臺北市建築管理處、臺北市殯葬管理處，收受紅包的文化仍然存在，但如屬文化層面因素，通常查察及改革不易，因爲民眾配合度不高，亦不認爲送紅包屬不道德或違法行爲。倘本府能修訂「公務員廉政倫理規範」，將收（拒）收餽贈測試機制納入，觀察被測試者遇有餽贈財物事件，是否依規定程序處理，對於未能通過測試者，予以行政懲處或加強教育，必能產生嚇阻及預防功能，對提昇本府清廉度及根除「紅包文化」定有相當助益。

三、配合財產來源不明罪之法制化與財產申報公開查閱制度之建立，節省財產申報實質審查程序之時間與人力

本次考察發現，美國係以申報人誠實申報爲基礎，相信每一位公職人員都能依法申報，立法雖較我國寬鬆，但是執法嚴格，如有申報不實情況，則可能以刑法定罪。美國利益衝突局執行處長 Alexander Kipp 表示，美國之公務人員財產申報並無實質審查程序，但是需要上網公開財產狀況，公開受到閱覽與監督，如果經民眾檢舉或相關單位查閱後，發現有申報不實情況經查證屬實者，將處以重罰(甚至以刑法定罪)。反觀我國之公務人員財產申報法雖已於 97 年 10 月 1 日再次修正後施行，且實質審查比率提升至 25%，投入相當大的時間與人力進行審查，卻未見預期成效。尤其是現行法

規係申報者自行選定 11 月 1 日至 12 月 31 日期間內之 1 日爲申報基準日，再加上「合法規避」途徑繁多（例如利用父母、兄弟姐妹或成年子女名義置產）；以及部分財產查核困難（例如海外置產及收藏於家中古董及字畫），易造成有心規避人士尚有空間處理來路不明的財產，造成需要被管制之公務員，卻處處規避，尋找法律漏洞，而原本依法申報之公務員，反倒可能因一時疏忽或不熟悉規定，導致罰款 6 萬元以上之罰金。

欲達成我國財產申報之目的，似可仿效美國之作法，加速有關財產來源不明罪之法制化及相關制度與配套措施，讓財產申報資料公開受到民眾或相關單位的檢視，輔以一套嚴格的定罪量刑標準，相信不用浪費大量時間及人力投入繁雜的實質審查程序，又能讓有心規避財產申報者，在大眾的檢視下無所遁形，此乃達成財產申報透明、公開、公正的精神之最佳途徑。

四、深化廉政倫理與利益衝突觀念，事前預防重於事後罰鍰

美國政府倫理署自 1993 年起，即對政府官員接受餽贈訂定統一規範標準，本府亦於 89 年 7 月 1 日訂頒「臺北市政府公務員廉政倫理規範」，對請託關說、受贈財物、飲宴應酬，利益迴避等案件，建立行爲指引促進執行職務公正性，至民國 97 年行政院爲確保所屬公務員執行職務時，能廉潔自持、公正無私、依法行政，並提升國民對於政府之信任及支持，即參酌美、日、新加坡等國家公共服務者之行爲準則，並訂定「公務員廉政倫理規範」，自民國 97 年 8 月 1 日起實施，並就「公務員」、「與其職務有利害關係」、「正常社交禮俗標準」、「公務禮儀」及「請託關說」等範疇予以明確定義，使全國公務員能共同遵循同一規範，形塑廉潔風氣，以有效提升政府清廉形象。以本府受到利益衝突迴避裁罰的案例觀之，多爲人事任用方面違反規定，以美國聯邦政府作法，除了依政府倫理法訂定政府官員的行爲規範外，另外訂定相關嚴謹配套規定是確保機關執行業務的公正性，因此在親屬間的任用情形非常少。

美國聯邦政府對於利益衝突之處理方式，以機先預防處理爲主，事後處罰爲輔，以總統提名政府官員爲例，各受提名官員於提名後，尚未經參議院同意前，即辦理財

產申報，並經美國政府倫理署審查，如遇有涉及利益衝突之情形，即要求這些官員簽署協議，降低及解決利益衝突情形（如出賣持有之股票等行爲），由倫理署將審查結果提供參議院作爲是否同意任命之參考，倫理署亦會持續監督追蹤該位官員是否確實遵守簽署協議內容，對違反利益衝突法的規定、參與和其經濟利益有關係的事項之行爲，判處 1 萬美元以下的處罰或 2 年以下的監禁，或兩項並處。我國對於處理利益衝突案件，訂有「公務人員利益衝突迴避法」，係著重於事後罰鍰，未見有事前簽署遵守相關規定之作法，因此我國可以朝向以「深化廉政倫理與利益衝突觀念，事前預防重於事後罰鍰」之方向著手，並訂定相關配套措施。

五、善用網路、通訊與電信等資源，強化教育宣導效果

我國公職人員利益衝突迴避法所規範對象爲公職人員財產申報法第二條第一項所規範之人員，而紐約市政府利益衝突局新任官員上任後即規範需簽署遵守利益衝突法律相關文件，與我國較不同之處係紐約市之每位公職人員均需進行簽署，此應係國情之不同，然如需針對全體公職人員進行教育宣導以收實效，則需有效運用各項資源，方能達成。

紐約市政府利益衝突局由於人力、預算不足，且面對紐約市爲數眾多之公務人員而言，在執行上仍有困難之處，再加上訓練教材中只有少部分適合於教室進行訓練，因此該局教育訓練之長程目標，係期望運用網路互動的方式來達成，而其宣導上已具有相當成效。由此可得知，爲達到有效之廉政教育宣導或訓練之效果，所採行之方法必須要考量現有資源，以最有效率之方式，加上相關單位配合，方可完成。此外，教育訓練亦需從實務層面進行，亦即教育訓練之主題訂定明確、宣導方法彈性，以及宣導層面要符合需求。

本府現有之政風人員僅約 292 位，分布在本府各個單位之中，人力顯有不足，因此在廉政之教育宣導工作上，更必須運用現有資源，有系統地進行各項教育訓練與宣

導課程，如設置「廉政教育宣導專屬網頁」，透過遊戲互動方式，將預先安排好的觀念加以宣導，輔以有獎回饋方式，相信日積月累，效果自然指日可待。其他亦可透過在員工愛上網網站、各單位內部訊息通知之電子信箱、電子看板、跑馬燈、手機簡訊、網路遊戲、廣播等機會，植入各種廉潔觀念，相信處處廉潔，必能人人廉潔。

六、成立國際廉潔窗口，訂定反貪腐城市公約

依據「國際透明組織」（Transparency International，簡稱 TI）近幾年來所公布之「貪腐印象指數」（Corruption Perception Index，簡稱 CPI），與世界銀行（WB）公布的「全球治理報告」（Governance Matters 2007；Worldwide Governance Indicators，1996-2006）中得知臺灣的廉政工作之推動，早已接受國際觀察與評估，我們已經不能再固守國內，除積極推動國內的各項廉政工作之外，亦應放眼國際，與他國接觸與學習，共同加入全球反貪腐行列。法務部政風司於今(2008)年 8 月 11、12 日在臺北福華飯店國際會議廳舉辦的 2008 臺灣國際廉政研討會中，與會的 8 個國家均表示，面對各國的貪腐情況，不能只是關起門來打擊貪腐，尤其非法金錢的移動，更是會在世界各國到處流竄，唯有全球一致，把反貪腐的觀念取得共識，以全球治理的角度來推行，成果的展現將是全人類的。

如要進行與國際接軌的作法，以本府之角度出發，可朝「廉潔地球、連結城市」的方向著手，將本府與其他高度廉潔國家的城市締結反貪腐合作宣言，共同分享反貪腐實務經驗與學術交流，亦同時積極與其他國際間的非官方組織保持聯繫，掌握國際廉政相關訊息與指標的發布，相信本府如能成立國際反貪腐連繫窗口，積極與國際接軌，參與國際反貪腐活動，臺北一定能晉升全球高度廉潔的城市之一，並成為臺灣其他城市學習的對象。

正當全球人類亟需喚醒廉潔價值觀以維護我們地球的生存環境時，本府政風處除了積極推展各項廉政作為，喚起本府公務人員與所有各行各業的民眾對廉潔價值的重視，並倡導「政府廉政、全民廉潔」之外，亦深感反貪倡廉已非一個國家或一個城市

的責任，它是全球人類關切的問題，因此面對未來的貪腐趨勢，更應積極與其他國家合作，共同打擊貪腐，人類才有生生不息的動力。