行政院國家科學委員會補助專題研究計畫成果報告

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

陽光立法與效能政府：因應全球化與民主鞏固的政府再造

※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※※

計畫類別：V□**個別型計畫**　　□**整合型計畫**

計畫編號：NSC 89－2414－H－002－035

執行期間：2000 **年** 8 **月** 1 **日至** 2001 **年** 7 **月** 31 **日**

計畫主持人：葉俊榮

共同主持人：

本成果報告包括以下應繳交之附件：

□**赴國外出差或研習心得報告一份**

□**赴大陸地區出差或研習心得報告一份**

□**出席國際學術會議心得報告及發表之論文各一份**

□**國際合作研究計畫國外研究報告書一份**

執行單位：國立台灣大學法律學系

中　華　民　國　九十年　九　月　十八　日

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

計劃號編：NSC 89-2414-H-002-035
計畫名稱：陽光立法與效能政府：因應全球化與民主鞏固的政府再造
執行期限：88 年 8 月 1 日至 89 年 10 月 31 日
主持人：葉俊榮
執行機構及單位名稱：國立台灣大學法律學院

一、中文摘要

在當前全球化的國際經濟秩序裏，如何提升國家競爭力成為許多國家關注的重點，其中政府效能一直被認為是影響國家競爭力的重要因素。而貪污與政治防腐，更是影響政府效能的核心因素。台灣經歷民主轉型，更完成了第一次政黨輪替，掃除「黑金」也成為新政府號召選後秩序的重要主軸議題。然而，金錢政治是否能隨著政權的更迭與民主化而導入正軌，或是有更多的因素影響著政治防腐與政府效能。本研究將探討相關理論，並從台灣的角度試圖回答此一問題。本研究從台灣發展的脈絡出發，尤其從新政府成立前後陽光法案的發展以及相關打擊黑金議題出發，發現台灣在公元二千年的政權更迭，並不必然帶動黑金議題的全面改觀，政府效能議題，更受制於國際大環境及國內政府面對全球化的議題管理能力。

關鍵詞：陽光法案、貪污、政府效能、金錢政治、民主轉型、民主鞏固。

Abstract

National competitiveness has become one of the critical factors to performance in an era of globalization. Among factors contributing to governmental performance, corruption stands out as a critical one especially in nations undergoing democratic consolidation. In light of Taiwan's recent shift of government power, the issue of black and gold politics became the benchmark for a successful transition. This study finds institutional obstacles to deal with the black and gold politics despite the shift of government power in light of the dynamic of national development and sunshine legislation. Government capacity in responding to international public order in light of regional integration and globalization stands external factors to the issue of corruption.

Keywords: sunshine legislation, corruption, government performance, money politics, democratic transition, democratic consolidation.

二、緣由與目的

自從新政府上台後，朝野對峙的情形不曾緩解，過度的政治鬥爭不斷的消耗掉執政黨就做為多年反對黨所累積的改革能量。從就兩岸問題，對岸的「觀其言，聽其行」，還有國內政治人物所置的「內部緊箍咒」；核四爭議不休；到近日因一日本漫畫「台灣論」所引起的慰安婦事件，以及因此所衍生的焚書、言論自由等問題 --- --- 。一方面顯示了新政府的施政品質的粗糙，另一方面也顯示朝野雙方就「新政府上台」所展現的製造議題能力。

在總統大選中，打著「掃除黑金，建立陽光政府」旗幟，而贏得大選的執政黨，是否能在紛擾的政局中，堅持當初的理

想；是否因為取得權力而墮落；是否有足夠的能量來實踐這樣的目標？！我國可否透過這次的政黨輪替來改善過去的黑金政權，鞏固民主化成果？！

觀察最近的報章媒體，可以發現有關貪污、收賄、圖利或是民意代表牽涉金融、暴力犯罪相關的議題，受到相當的重視，相關弊案的揭發也層出不窮。前屏東縣議長鄭太吉以〔貴為〕地方民意代表之尊卻因犯下殺人罪而伏法槍決，讓社會大眾對於〔民意代表〕的印象產生了震撼教育的作用。農漁會理監事的改選，在中央大聲疾呼捉賄選的價天聲響下，各地還是陸續傳出賄選傳聞。台中縣議長顏清標因涉嫌偽造收據，並將在酒家的花費報公帳一事也引起軒然大波。由此種種可看出黑金勢力是如何的掌控了台灣的地方自治。中央的黑金勢力也不遑多讓，拉法葉艦艇回扣弊案、傳聞立法財政委員會之多位立委，脅迫公營或剛完成民營化的金融行庫及政府基金，投資這些立委或其代理人所籌設的創投公司、固網股條案、利用職權超貸。從中央到地方，從民意代表到各個行政‘司法機關，從高職位到基層，這樣的新聞都屢見不鮮，看得真是讓人怵目驚心，憂心忡忡。

行政院召開了「全國行政革新」會議，討論到如何建立一個有效能的政府。從過去到現在舉辦過多少大大小小的革新會議，再對照到這些層出不窮的貪污、收賄、圖利的案件，實在很令人懷疑這樣的「風俗」如何啟動真正的改革力量？如果不是奠基在廉能的基礎上，則效能的政府則無由建立，而廉能的基礎，可以從不同的面向架構，本研究著重於「上游」的相關陽光法案的建制。建立「陽光立法與效能政府」是個非常浩大的工程，並非筆者一人透過本文即可完成，但願藉此提出一個個人初步的觀察與看法，或做為未來相關研究的開端。

本研究將從由法制面上，就相關陽光法案（或草案）的立法政策面切入，討論的對象並不侷限於狹義的公務員，除了行政機關，也包括立法、司法、考試、監察等機關；除了中央機關，也包含了地方機關，毋寧說是採取一個較廣泛而抽象的範圍——概括來說是以參與整個公務體系的人為對象。所謂的「黑金政治」原則上非僅指上述對象的「出身背景」---所謂的「黑道」、「有錢人」或「財團」，而是泛指參與或準備參與這個公務體系的人，利用其職位或不正的手法取得各種不法利益。本研究的目的不在操作相關陽光法案的法釋義學，而是在試圖描繪出以建立廉能、效能政府為目的之相關陽光法案，整合後的輪廓。

三、結果與討論

金錢政治議題的結構形塑乃是本文理論發展的重要課題。本文就此發展出一個金錢政治的形成與互動網路。這個網路更可從陽光法院的結構尋求支持。本摘要報告便以陽光法院的解構做為例示：

建構陽光政府的體制，並不是由單一、片面的法案就可以完成的，而各個法案所採取的管制手段也具有多樣性，彼此相互搭配，以達成同一「陽光政治」的目的。如果我們要就個別的法律作較深入的了解，就必須先掌握到該法案在整個陽光法制的體系的位置。也因此我們將相關法制與機關予以整合立體化，試著概廓描繪出相關陽光法案在建立效能政府的推動上各自扮演了什麼樣的地位。

如果以「鳥瞰」的角度俯視，可以梗

概的作以下的理解。就管制的時間為縱切面，再以規範性質為縱切面加以觀察，我們可以粗分為三個層次：

第一個時間點為對於欲進入公務體系的人，作資格上的限制。藉著排黑金條款先作第一層的過濾，在根本上拒絕讓具有「黑金」背景的人進入公務體系，性質上屬於廣義〔迴避制度〕的一環。這也是站在「預防」、「事前」觀點上所為的管制。

第二層的管制，是對於已經進入公務體系的人所做的進一步規範。這其中包括了較偏向於技術性的規定，典型的有公職人員財產申報法關於特定公務員財產公開的規定、研議中的洗錢防治法有關金融帳戶總歸戶系統…；以及承載了較多規範意義的行為規範，例如立法委員行為法第三條到第二十二條、公職人員利益衝突迴避法第六條到第九條…。事實上所謂的技術性規定或多或少也都承載了規範意義，行為規範也必須伴隨著相關法律效果、技術配套，方有較高的可能性得以實現規範目的。一方面明白宣示不得為或應為何種行為，提供積極的準繩規範以及違反的法律效果；另一方面也藉著公開財產狀況與流向，或是書面記載程序外接觸、關說等要求，增加違反公正義務的不便利性，以相對增加目的實現的可能性。另外，尚需有，諸如完善的公務員保障、活化的升遷體系、甚或是公務人員行政中立的等周邊制度。

第三層的管制是針對已經違犯上述規範的公務人員，給予相關的法律效果，包括行政責任、刑事責任、或是民事責任。其中又以是否由機關內部做成相關處理分為他律或自律系統。就自律系統而言，一方面必須訴諸機關尊嚴、領導人風格，一方面必須藉由上層次的規範督促其自行遵守專業倫理。他律系統的發動機關除了檢調機關的偵察與法院系統的判斷以外，具有本土特色的監察機關、與國家權力享有同等重要與力道的「第四權」---傳播媒體也扮演了監督，甚至是制裁的角色。市民社會的覺醒與力量也是改造黑金政治體質的關鍵性因素。非要全民徹底覺悟並且表示對黑金政治的無法容忍，與不再姑息的決心，才能督促相關機關的持續努力，並且在文化上產生本質上的改變。如果說我們對買票、賄選文化，不聞不問甚至幫助利用這樣手段的人勝選，就是對於堅持乾淨選舉的候選人的反淘汰，也就是反「排黑」；更進一步就是賦予「不乾淨」的政治文化社會相當性，變相鼓勵公務體系內的貪污瀆職。對抗既有的「黑金政治」，某種程度而言就是必須挑戰既有的利得者，阻斷欲藉此圖利的金權結構，執行、監督相關法制的機構如果沒有人民的監督，如何能堅持「斷人錢財」的信念，如果沒有民眾的支持與鼓勵，如何持續執法的熱情？

四、計畫成果自評

檢視本研究的進度，已完成預定的工作項目，包括：

1. 對台灣發展脈絡中涉及政府效能與防貪部分做出年表，以看出當前黑金問題的脈絡。
2. 發展出學術上面對黑金問題的層次結構，藉以避免凡是從貪污的制裁看待，而是從政治過程中去掌握瞭解。
3. 對我國陽光法院的內涵與發展趨勢做出結構性的分析與掌握。

本研究轉型台灣面對金錢政治議題的處理作理論的初步分析與議題的掌握，並有相當的結論。但未來仍有更進一步精緻化的空間。未來的努力方向，為將台灣處理黑金問題的制度性障礙，更進一步理論

化，期能與國際主流學術研究相結合。

五、參考文獻

中文文獻

1. <台灣歷史年表---終戰篇 I 1945 1965>，李永熾監修、薛化元主編、台灣史料編纂小組編輯，財團法人張榮發基金會國家政策中心授權出版（台北：業強），民國八十二年五月初版。
2. <台灣歷史年表---終戰篇 II 1966 1978>，李永熾監修、薛化元主編、台灣史料編纂小組編輯，財團法人張榮發基金會國家政策中心出版發行，民國八十九年十二月初版。
3. <台灣歷史年表---終戰篇 III 1979 1988>，李永熾監修、薛化元主編、台灣史料編纂小組編輯，財團法人張榮發基金會國家政策中心授權出版（台北：業強），民國八十一年九月初版。
4. <台灣歷史年表---終戰篇 IV 1989 1994>，李永熾監修、薛化元主編、台灣史料編纂小組編輯，財團法人張榮發基金會國家政策中心授權出版（台北：業強），民國八十七年一月初版。
5. <台灣史小事典>，遠流台灣館編著，（台北：遠流），民國八十九年十二月二版一刷。
6. <台灣史100件大事>，下冊，李筱峰著，（台北：玉山社），民國九十年六月第一版十刷。
7. <金錢與選舉---現行選罷法的檢討>，中國比較法學會印行，亞洲協會贊助，民國七十六年三月。
8. <「政治資金法」草案條文評估>，中國國民黨中央政策會政策研究工作會編印，民國八十三年九月三十日出版。
9. <政治資金法之研究>，黃錦堂？，中國國民黨中央政策會政策研究工作會編印，民國八十三年七月二十日出版。
10. 陽光政治　續篇一>，立法院國會圖書館編，民國八十九年五月出版。
11. <新選舉法>，蔡文川著，（台北：五南），民國八十八年十月初版。
12. <國際反貪污賄賂理論與司法實踐>，梁國慶主編，（北京：人民法院出版社），2000.3第一版。
13. <國外公務員從政道德法律法規選編>，中國監察學會秘書處、中央紀委監察部外事局、紀檢監察研究所編譯，（北京：中國方正出版社），1997.1第一版。
14. <選風改善專題論述既相關法律條文之擬定>，黃錦堂、劉后安、張惠東、劉文祥著，中國國民黨中央政策研究工作會出版，民國八十九年六月初版。
15. 期刊
16. 林山田，<論權貴犯罪---政黨商勾結的結構性犯罪>，收錄於《台灣本土法學雜誌》第18期。
17. 江舜明，<簡介美國遊說法與政治獻金>，收錄於《法學叢刊》第180期。
18. 陳儒美，<當前日本公職人員貪瀆問題研析>，收錄於《問題與研究》第39期第8期。
19. 吳重禮、嚴淑芬，<候選人賄選動機之分析>，收錄於《理論與政策》第十四卷第一期。
20. 游至宏，<公務人員基準法草案之研定及現狀分析>，收錄於《人事月刊》第30卷第1期。
21. 劉昊洲，<政務人員法草案相關問題之探討>，收錄於《公務人員月刊》第5期。
22. 吳傳平，<重建文官對行政中立的信心>，收錄於《人事月刊》第31卷第2期。
23. 邱華君，<公務人員之行政中立>，收錄於《人事月刊》第31卷第1期。
24. 潘麗雲，<日本國家公務員倫理法制概述>，收錄於《人事行政》第133期。
25. 蔡明叡，<論公務員離職後之工作權>，收錄於《人事月刊》第24卷第5期。

26. 張誠，<日本公務員赴民間企業研修制度概述>，收錄於《人事管理》第28卷第12期。

27. 蔡業成，<離職公務員利益迴避條款的探究>，收錄於《人事管理》第33卷第1期。

28. 小井土有治原作，沈萬聲譯，<評析日本人事院准許公務人員轉任營利企業對政商之影響>，收錄於《人事管理》第28卷第1期。

29. 銓敘部法規司，<公務員離職後利益迴避條款補充規定研議經過>, 收錄於《公務人員月刊》第5期。

30. 趙永清, <健全陽光法案體系 導正社會黑金亂象---從公職人員利益衝突迴避原則談起>，收錄於《公務人員月刊》第5期。

31. 李建良，<競業禁止與職業自由>，收錄於《台灣本土法學雜誌》第15期。

32. 黃越欽，<憲法中工作權之意義暨其演進>，收錄於《法令月刊》第51卷第10期。

33. 陳愛娥，<公務員之操守與利益迴避的現代問題>，收錄於《月但法學雜誌》第18期。

34. 劉定基，<公務員離職後利益迴避之義務---公務員服務法、政府採購法與相關草案之研析>，收錄於《憲政時代》，第26卷第1期。

35. 陳志龍等20人，<黑金政治與證交法罰則認知修正---證券交易法第171條及178之1條朝野協商的「金錢繳納罰鍰，司法被迫讓步」之觀念之觀念商榷>，收錄於《法學叢刊》第179期。

36. 鄭昆山, <掃黑立法與地方自治---兼論中央與地方警察權現之分配上、下>，收錄於《東海法學》第13、14期。

37. 李忠雄，<公務員圖利他人罪之迷思>，收錄於《法令月刊》第47卷第10期。

38. Klitgaard Robert, Controlling Corruption, University of California Press (1988)

39. Shapiro, Martin, Who Guards the Guardians?: Judicial Control of Administration, The University of Georgia Press (1988)

40. Ackerman, Susan-Rose, Corruption: A Study in Political Economy, Academic Press (1978)