

公務員廉政倫理規範初探

◎劉昊洲

一、前言

「廉」，單字意義雖有側邊、明察、姓氏、不苟取等多義，但如併成廉隅、清廉、廉正、廉潔等詞，則專指分辨不苟取之意；通常針對錢財、財物而言。古人稱風骨凜然、不妄營求者為「廉士」；稱廉潔自持、守正不貪之官員為「廉吏」。「廉」不但是為人處世的基本品德操守，也是公務員最基本、最重要的法律義務；《公務員服務法》除於第5條前段宣示：公務員應「誠實清廉，謹慎勤勉」外，復於第13條至第21條明定不得作為之義務，這些規定亦均與清廉之要求息息相關。

有鑑於廉潔是公務員最基本的義務，然而公務員因貪污舞弊、收受賄賂、侵占財物等違反廉潔義務而深陷囹圄者所在多有，故長年以來，政府相關部門始終不遺餘力地進行宣導活動，如早年的十大革新方案、行政革新方案、政府再造綱領，近年考試院訂定的公務人員核心價值等，均特別強調公務員的廉潔義務。另為免藏污納垢，讓人有誤解的空間，政府亦制定通過許多陽光法案，如《公職人員財產申報法》、《公職人員利益衝突迴避法》、《遊說法》、《政府資訊公開法》、《政治獻金法》等。然而這些法規措施仍不足以扼止少數有心人士貪贓枉法的行徑，以及部分無意疏失而誤觸法網者的行為，行政院遂於民國97年訂定發布〈公務員廉政倫理規範〉，明定自97年8月1日施行，並於99年修正，全文共21點，俾能做為公務員涉及相關廉政倫理事項的執行準據，讓公務員清楚了解自己行為分際的界線。

二、規範要點

綜觀本規範全部條文之規定，其要點約可歸納為下列七項：

（一）立法目的：乃使公務員在執行職務時，能廉潔自持、公正無私及依法行政，以提升政府清廉形象。其法律位階屬職權命令或行政規則；其性質為具有法規範效力的公務倫理準則。

（二）適用人員：以適用《公務員服務法》之人員為範圍，即受有俸給之文武職公務員及公營事業機關服務人員，但不包括未兼行政職務之公立學校教師。

原僅限行政院及所屬人員，但因得準用之故，所以幾乎包括中央及地方各機關。其範圍雖不若國家賠償法與刑法之廣，但就人事法規言之，已屬廣義之範圍。

(三) 行為規範：主要係公務員執行職務之分際，不過與執行職務無涉，但與錢財等利益有關，且涉及公務員官箴形象者，亦包括在內。此一規範，使得公務員除純屬個人的事項外，幾乎所有行為都受到約束，亦即公私可能混雜的領域，亦在限制之列。

(四) 規範事項：以金錢財物之利益為規範標的，但亦兼及非直接涉及利益之事項，前者如受贈財物、兼任他職、應邀演講、座談、評審（選）、金錢借貸、擔任保證人等；後者如飲宴應酬、請託關說、出入場所等。其中最具體的規定為一般人社交往來，不得超過市價新臺幣（以下同）三千元之正常社交禮俗標準，而同一年度內來自同一來源者以一萬元為限；受贈財物之市價不得超過五百元，如係多數人之饋贈，其市價總額在一千元以下。又出席演講、座談、研習及評審（選）等活動支領鐘點費，每小時不得超過五千元；如有稿費者，每千字不得超過二千元。

(五) 規範客體：主要限制公務員與其職務有利害關係者之往來，包括個人、法人、團體，或其他單位與本機關（構）或其所屬機關（構）之間，具有業務往來、指揮監督、費用補（獎）助等關係，或正在尋求、進行或已訂立承攬、買賣或其他契約關係，或其他因本機關（構）業務之決定、執行或不執行，將遭受有利或不利影響之情形。公務員不限於本人，以公務員配偶、直系血親、同財共居家屬之名義收受者，或藉由第三人收受後轉交者，亦推定為公務員之受贈財物。

(六) 處理程序：公務員遇有與其職務有利害關係者所為之饋贈，除未超過前述五百元及三千元標準，且係偶發而無影響特定權利義務之虞者外，原則上應予拒絕或退還，並簽報其長官及知會政風機構；無法退還時，應於受贈之日起三日內，交政風機構處理。與其無職務上利害關係者所為之饋贈，除親屬或經常交往的朋友外，市價超過三千元者，應於受贈之日起三日內簽報其長官，必要時並知會政風機構。如因公務禮儀，或因民俗節慶公開舉辦之活動且邀請一般人參加，而有參加與其職務有利害關係者之飲宴應酬時，應先簽報其長官核准，並知會政風機構後始得參加；出席演講、座談、研習及評審（選）等活動者，其處理程序亦同。

(七) 懲處規定：採概括規定方式，明定違反本規範經查證屬實者，依相關規定懲處，其涉及刑事責任者，移送司法機關辦理。

三、規範特色

如上所述，本規範之特色可分析說明如下：

(一) 規範本人，兼及重要他人：本規範以公務員本人為主要規範對象，原則上限於本人事項。不過基於人情之常，如配偶或直系親屬之傷病、死亡而受贈財物時，亦包括在內；亦即不只限於本人之受贈財物，如以公務員配偶、直系血親、同財共居之名義收受者，或由第三人收受後轉交者，一樣推定為公務員之受贈財物。藉著對重要他人的規範，以杜絕游走於灰色地帶的可能流弊。

(二) 職務為主，擴及公務行為：本規範雖未明文規定，但由條文之間隱約可見，係將行為分為公務行為與私人行為兩部分，除明確排除親屬或經常交往朋友，屬私人行為之適用外，復將公務行為區分為與其職務有利害關係與無利害關係兩種。對於與其職務有利害關係者，採較嚴格之規定；對於無職務上利害關係者，其要求相對較為寬鬆。此一規定，乃兼顧人情與實務之考量。

(三) 不限錢財，包括所有利益：本規範雖以受贈財物、金錢借貸等財產利益為主要客體，明定社交禮俗標準以為執行依據，不過亦包括兼職、演講、座談、研習、評審（選）、飲宴應酬等直接利益的事項，以及不一定涉及利益的請託關說、涉足不當場所等事項。亦即以廉為核心，凡易滋生弊端事項均包括在內，藉以防杜可能衍生的不法行為。

(四) 政風主導，明定處理程序：鑑於業務職掌的相關性，以及各機關政風機構一條鞭組織的特性，本規範除明文規定政風機構應指派專人負責解釋、個案說明及諮詢服務外，亦明定如涉及本規範所定之廉政倫理事項，應事先簽報或三日內簽報其長官，並知會政風機構。藉由此一公開之程序規定，惕勵所有公務員潔身自愛及依法行政之旨。

四、小結

公務員支領薪俸，為國家效勞，為人民服務，「廉潔」、「清廉」可謂是受僱者最基本、最重要的義務。如公務員貪污腐化，不能廉潔自持，不但傷及政府之行政效能，亦損害政府之形象與聲譽，影響人民對政府之信任，故先進國家莫不全力扼阻貪腐之風的蔓延，積極塑造一股廉能的正向力量。

不過，由於我國特重人情倫理的社會文化，復以法律難以鉅細靡遺規範的特性，以致一些模糊的灰色空間始終存在，為使全體公務員能有明確具體的行為準則，故有本規範的訂定發布施行。相信在本規範兼顧人情義理，且具體明確的規定之後，只要廣為宣導，普為公務員周知，不管無心誤蹈或有意挑釁的公務員人數都會大幅減低。吾人固然不能期待因本規範的嚴格執行，即能弊絕風清，從此不再發生貪腐事件，不過至少是個很好的契機；吾人除應確實遵守外，亦值得期許與共勉。